

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIOVANNA MATIUSSO

**A MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA DÉCADA DE
1990: O CASO SOMÁLIA**

JOÃO PESSOA – PB

2018

GIOVANNA MATIUSSO

**A MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA DÉCADA DE
1990: O CASO SOMÁLIA**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dr^a. Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

JOÃO PESSOA – PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M433m Matusso, Giovanna.

A Mudança Institucional nas Operações de Paz da Década de 1990: O Caso Somália / Giovanna Matusso. - João Pessoa, 2018.
61 f. : il.

Orientação: Mariana Pimenta Oliveira Baccarini.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. mudança institucional; operação de paz; Somália. I. Baccarini, Mariana Pimenta Oliveira. II. Título.

UFPB/CCSA

GIOVANNA MATIUSSO

**A MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA DÉCADA DE 1990:
O CASO SOMÁLIA**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais

Aprovado (a) em 05/11/18

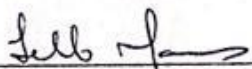
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dra. Mariana Baccarini Oliveira Baccarini (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus pais e ao meu irmão, pelo amor e total apoio aos meus sonhos e minhas decisões. Nada disso seria possível sem vocês ao meu lado em cada passo dado nessa jornada.

Agradeço também a todos os meus familiares, tios, primos e avós. Vocês são meu lar e minha alegria em sempre voltar para casa.

Ao meu amor, pela parceria e companheirismo. Obrigada por estar comigo nas alegrias e tristezas. Dividir a vida contigo tem sido imensamente feliz.

À minha incrível orientadora, Mariana. Exemplo de profissional, de mãe, de mulher. Muito obrigada por cada ensinamento e por me possibilitar dar vida a essa monografia. Te admiro grandemente.

Aos professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB, pelo time excepcional que são, e por todo o aprendizado adquirido que levarei pra vida.

Aos meus amigos de graduação, por cada aventura, cada conversa, cada risada, cada dificuldade que passamos juntos. Cada um de vocês tem um caminho brilhante pela frente, e estarão pra sempre em meu coração.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Alberto e Edi, pela confiança e proteção, por me incentivarem a
sempre buscar conhecimento.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar por que houve mudança das operações de paz nos anos 1990 – de manutenção para imposição da paz - utilizando como ponto de partida a intervenção das Nações Unidas na Somália (1992-1995). Utilizando o modelo teórico de Thelen e Mahoney (2010) para mudança institucional, pretende-se analisar a conjuntura histórica e o estabelecimento da operação de paz da Somália na década de 1990, identificando quais variáveis fundamentais influenciaram na modificação do conceito tradicional de manutenção da paz utilizado até então pelo Conselho de Segurança. A hipótese é que as dificuldades encontradas no estabelecimento da operação de paz na Somália, motivaram a mudança das operações para imposição de paz, como uma forma de suprir as novas necessidades que essa crise apresentou. Assim, compreendendo o surgimento das operações de paz, o histórico do conflito somali e atores envolvidos poderemos examinar como se dá a mudança institucional para imposição da paz na década de 1990 e quais suas implicações.

Palavras-chave: mudança institucional; operação de paz; Somália.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze why there was a shift from peacekeeping operations in the 1990s - from maintenance to peace enforcement - using as a starting point the United Nations intervention in Somalia (1992-1995). Using the theoretical model of Thelen and Mahoney (2010) for institutional change, we intend to analyze the historical conjuncture and the establishment of the Somalia peace operation in the 1990s, identifying which fundamental variables influenced the modification of the traditional concept of peacekeeping used by the Security Council. The hypothesis is that the difficulties found in establishing the peace operation in Somalia have motivated a change in peacekeeping operations as a way of addressing the new needs that this crisis has presented. Thus, understanding the emergence of peace operations, the history of the Somali conflict and the actors involved, we will be able to examine how the institutional change for peace enforcement in the 1990s occurs and which are its implications.

Keywords: institutional change; peace operation; Somalia.

Sumário

Introdução	10
1. O princípio da ação coletiva e o surgimento das operações de paz	12
1.1. As primeiras missões da ONU	16
1.2. O fortalecimento das operações de paz no pós-Guerra Fria	19
2. Mudança institucional: um modelo teórico.....	24
3. O caso Somália: precedentes	36
3.1. Histórico do conflito.....	39
3.2. Variáveis relevantes: a análise da mudança	47
Considerações Finais.....	53
Referências Bibliográficas	57

Introdução

As operações de paz são o principal instrumento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para exercer sua função de monitorar e manter a paz e a segurança internacional. Porém, nem sempre as operações de paz se deram nos moldes que conhecemos atualmente. Essas missões se modificaram ao longo do tempo, se adaptando às novas funções de acordo com a evolução da realidade do sistema e dos conflitos internacionais. Dessa maneira, a década de 1990 trouxe alterações fundamentais para a operação de paz da ONU no seu sentido institucional, incorporada à organização.

Assim, o que se observa é que o conceito tradicional de manutenção da paz passa por uma transformação devido às várias complicações enfrentadas pela organização durante as crises dessa década, influenciando diretamente no surgimento de novas possibilidades de ação do CSNU. Nesse contexto, é interessante destacar a intervenção na Somália (1992-1995), que pode ser considerada o evento mais relevante nesse aspecto por ser a primeira crise enfrentada pela ONU das chamadas “novas guerras civis” da década de 1990 (PUGH, 2008).

Portanto, se faz importante analisar e investigar a mudança que as operações sofrem nesse período e como ela se deu, por ser um marco de grande impacto político e institucional, que modificou as práticas até então utilizadas pelo CSNU em busca de cumprir o princípio da segurança coletiva. Esta monografia, então, tem por objetivo geral analisar por que houve mudança das operações de paz nos anos 1990 – de manutenção para imposição da paz- sob uma perspectiva de mudança institucional. Propõe-se aqui uma análise da modificação que ocorreu na época através do modelo teórico de mudança institucional de Thelen e Mahoney (2010), utilizando determinadas variáveis relevantes que explicam porque tal evento e a maneira como ele se deu motivou a mudança e suas consequências.

Dessa maneira, iremos analisar a conjuntura histórica e a necessidade do estabelecimento da operação de paz na Somália; identificar os possíveis erros de desempenho dessa operação e o que motivou a operação na Somália ser considerada “crise”; e, por fim, investigar de que maneira tais “erros” influenciaram na mudança

institucional das operações de paz. A hipótese levantada é de que os problemas, falhas e/ou dificuldades encontradas no estabelecimento da operação de paz na Somália, na década de 1990 motivaram a mudança das operações para imposição de paz, como uma forma de suprir as novas necessidades que essa crise apresentou.

Para cumprir tais objetivos, é utilizada uma revisão bibliográfica sobre o surgimento das operações de paz como instituição na ONU, assim como sobre modelo teórico de mudança institucional e o estabelecimento da operação de paz na Somália. Também são utilizados documentos oficiais da ONU, principalmente no que tange mandatos e resoluções aprovadas pelo CSNU. Portanto, a partir de um arcabouço histórico e de um modelo teórico de mudança institucional, poderemos identificar os fatores que influenciaram tal mudança, e proporcionar maior entendimento sobre esse instrumento, assim como seu funcionamento nos dias atuais.

Assim sendo, essa monografia é dividida em três capítulos. O primeiro capítulo é dividido em três partes: o surgimento das operações de paz, como se deram as primeiras missões onusianas, e como se fortaleceram no período Pós- Guerra Fria. O segundo capítulo traz o delineamento teórico sobre mudança institucional que será utilizado para análise sobre a transformação das operações de paz na década de 1990. O terceiro capítulo trará a descrição do conflito somali, assim como quais as variáveis importantes devem ser utilizadas para análise e a análise feita a partir do arcabouço teórico. Por fim, apresenta-se as considerações finais e os desdobramentos que tal mudança implicou, e as referências bibliográficas.

1. O princípio da ação coletiva e o surgimento das operações de paz

Segundo Vasconcelos (2012), a paz é premissa para o progresso econômico e social, e seu ideal representa um marco estratégico para as populações, de forma que as articulações para a paz se tornaram discussão central nos estudos das relações internacionais contemporâneas. O ímpeto para as operações de paz, por sua vez, surgiu com a criação das Nações Unidas ao final da Segunda Guerra Mundial, onde percebeu-se a necessidade de efetivar no sistema internacional um mecanismo de segurança coletiva, como uma forma de prevenção de futuros conflitos de tamanha destruição e magnitude. Era preciso estruturar novamente o cenário mundial (UZIEL, 2015).

Entretanto, veremos a seguir que o mecanismo não foi inteiramente funcional, e com as novas realidades e configurações do sistema, a organização se viu diante de algo quase inevitável: a adaptação. Dessa forma, para que se possa entender melhor esses processos e o surgimento das operações de paz, seja no cenário ONU (Organização das Nações Unidas), seja no cenário internacional de prevenção e estabilização de conflitos na modernidade, é preciso analisar o processo de formação das Nações Unidas e como se dá o funcionamento de um dos seus principais órgãos, o Conselho de Segurança (CSNU) (REZENDE, 2012).

A Organização das Nações Unidas, fundada em outubro de 1945, tem em sua Carta o documento onde se estabelecem os fins e objetivos da organização, seus propósitos e princípios, como se dá sua composição e suas funções. Dessa forma, logo no Artigo 1, o primeiro propósito descrito é o de manter a segurança internacional sob uma perspectiva de segurança coletiva.

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (ONU, 1945).

Ou seja, sob uma ameaça de agressão por parte de um país, todos os outros deverão se unir em prol de uma ação comum que possa conter o agressor- o princípio da segurança coletiva. Tal princípio é legado da Liga das Nações e transferido para ONU, estabelecendo um novo sistema de imposição mais efetivo (REZENDE, 2012).

É interessante citar que a primeira formulação jurídica da ideia de segurança coletiva surge nos artigos do Pacto da Liga das Nações, onde sua concepção original é associada ao Presidente norte americano Woodrow Wilson. A segurança coletiva estaria baseada em uma organização mundial capaz de evitar a recorrência da guerra, partindo de um esforço coletivo de preservação da paz baseado no direito internacional (PATRIOTA, 2010). O primeiro esboço da Liga que fora incorporado ao Tratado de Versalhes, foi apresentado por Wilson pela primeira vez em 1916. E essa visão acabou por criar um impacto duradouro, influenciando a forma como se organizaram as relações internacionais durante o resto do século, principalmente depois de fundada a ONU em 1945 (PATRIOTA, 2010).

Tanto a Liga das Nações, em 1919, como as Nações Unidas, em 1945, idealizaram a promoção da paz mundial de duas formas básicas: a solução pacífica de controvérsias (soluções diplomáticas) e a busca de instrumentos de sanção (militar ou não) contra aqueles Estados que desafiassem a comunidade internacional (COLARES, 2010, p.127).

A Carta da ONU então é assinada em junho, mas entra em vigor em outubro de 1945, abrindo um novo capítulo na história da segurança coletiva. O Capítulo II descreve questões sobre os membros da Organização, o Capítulo III descreve quais são os principais órgãos, assim como o Capítulo IV traz as características e funções da Assembleia Geral (ONU, 1945).

O Capítulo V, a partir do Artigo 23, traz a composição, funções e atribuições, membros, votação e processos característicos da tomada de decisão do CSNU como órgão das Nações Unidas. Dentre os 51 países assinantes da carta, o Conselho de Segurança possuía 11 representantes, dos quais 5 eram membros permanentes (China, Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética), se consolidando como o centro das decisões políticas sobre segurança internacional (VASCONCELOS, 2012). Já o Capítulo VI intitulado “Solução Pacífica de Controvérsias”, descreve como o CSNU buscará atuar por soluções e medidas pacíficas em caso de ameaça à paz internacional.

O Capítulo VII, dentre os capítulos sobre o CSNU, é parte fundamental para a análise que se segue. É nele onde estão ditas quais ações relativas, medidas e instrumentos que o CSNU poderá utilizar em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Questões como recomendações, possível necessidade de intervir

e empregar forças armadas, e de que maneira se dará essa intervenção são alguns dos pontos explanados, de forma que são os próprios países-membros que oferecem os recursos necessários para que essas operações sejam realizadas.

Ou seja, o Capítulo VII da Carta atribui a responsabilidade de manter o princípio da segurança coletiva ao Conselho de Segurança, afirmando que os países membros devem oferecer os recursos necessários para possíveis intervenções e emprego de forças armadas. Esses efetivos seriam idealmente organizados por uma Comissão de Estado-Maior (Military Staff Committee- MSC) (PATRIOTA, 2010).

Entretanto, a dinâmica da Guerra Fria ocasionou uma rejeição inicial da força militar autônoma e permanente das Nações Unidas, o que impediu o MSC de cumprir a sua intenção de servir como o departamento global de defesa da ONU, função prevista na Carta. A ordem estabelecida nesse período causava desentendimentos entre os membros permanentes do CSNU, tornando esse dispositivo “letra morta”. Ou seja, o sistema de operacionalização da segurança coletiva que era previsto não chegou a ser instaurado ou aplicado com base no Capítulo VII da Carta (CASELLA, 2010).

Portanto, a função do MSC não fora cumprida de forma eficiente. O Conselho de Segurança necessitava de um instrumento que o permitisse efetivamente monitorar e manter a paz, implantando de fato o princípio da segurança coletiva. As Nações Unidas então desenvolveram as PKO's (Peacekeeping Operations), ou operações de manutenção da paz, como uma resposta parcial à não aplicação desse sistema (REZENDE, 2012).

O MSC ainda se mantém ativo até os dias de hoje através de reuniões formais e informais com representantes dos cinco membros permanentes das Nações Unidas, porém apenas em caráter consultivo em relação ao trabalho do Conselho de Segurança. Os relatórios anuais do CSNU possuem um tópico exclusivo que descreve o trabalho do MSC. De acordo com o último relatório anual, entre agosto de 2015 e dezembro de 2016, houve 40 reuniões, das quais 36 incluíram os representantes militares dos membros eleitos pelo CSNU. Dessas reuniões, 29 tiveram como foco as operações de paz vigentes (GENERAL ASSEMBLY, 2017).

Deste modo, a criação das operações de paz, enquanto mecanismos *ad doc*, é um exemplo de flexibilização da Carta. O Conselho de Segurança delega poderes a Estados, coalizões ou arranjos militares, com o objetivo de resolução de conflitos e garantia de negociação e manutenção de cessar-fogo. A delegação de poderes nas operações ocorre já que a Carta previa a criação formal de uma força internacional para cumprir tal objetivo, mas não conseguiu torná-la uma instituição efetiva (BACCARINI, 2014).

Para Uziel (2015), as operações de manutenção da paz são como um corpo de bombeiros voluntário: “Nessa percepção, toda vez que surge um incêndio, é necessário encontrar os cidadãos dispostos a trabalhar como bombeiros, treiná-los, equipá-los e enviá-los para o local do fogo” (UZIEL, 2015, p.25). As PKO’s passaram a ser o principal instrumento das Nações Unidas e do Conselho de Segurança de atuação direta nas crises e nos conflitos internacionais. As operações de manutenção de paz têm uma terminologia variada, podendo ser referidas como *peace operations*, *peacekeeping operations*, *peacekeeping missions* ou *peace forces*, surgindo de uma forma improvisada historicamente por não estarem previstas na Carta, e se consolidando ao longo do tempo (UZIEL, 2015).

Nesse sentido, diferentes termos podem ser usados dependendo do país ou organização que o utiliza, já que não há uma terminologia claramente delineada. Os próprios relatórios da ONU utilizam os termos citados como sinônimos. Nesse sentido, uma definição mais completa para operações de manutenção de paz seria a utilizada por Uziel (2015)

Operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa (UZIEL, 2015, p.31).

Para Vasconcelos (2012) tal modelo de manutenção da paz reproduz os mecanismos de regulação pós-Primeira Guerra Mundial. Foi o modelo da Liga das Nações, pós Tratado de Versailles, que inspirou as operações de manutenção da paz, e inspira até os dias de hoje.

1.1. As primeiras missões da ONU

As primeiras missões das Nações Unidas foram estabelecidas ainda nos anos 1940, com as pioneiras UNSCOB (United Nations Special Committee on the Balkans), UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), e UNMOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan) (UZIEL, 2015). Foram missões reduzidas e compostas em sua maior parte de observadores.

A primeira delas, UNSCOB, foi estabelecida nos Bálcãs em novembro de 1947, durando até dezembro de 1951. O objetivo principal era que a presença de uma comissão de observadores pudesse realizar bons ofícios, monitorando o processo do conflito ao norte do território grego, resolvendo disputas e proporcionando maior suporte, caso necessário (ONU, 2017)¹.

A UNTSO atuou na região do Oriente Médio, e assim como a UNSCOB, foi uma missão de observadores. Foi estabelecida em junho de 1948 após uma resolução do Conselho de Segurança de cessar fogo por parte de grupos palestinos de outras nações árabes da região contra Israel. O objetivo da missão observadora era de supervisionar a trégua, e facilitar os acordos de armistícios entre Israel e seus vizinhos árabes Egito, Jordânia, Líbano e Síria². Logo em seguida, em janeiro de 1949, estabeleceu-se a UNMOGIP, uma missão de observadores militares na Índia e no Paquistão para monitorar e reportar como se desenvolveu o cessar fogo na região, acompanhando as autoridades locais. A missão permaneceu até janeiro de 1972.

Entretanto, estas missões foram reduzidas e compostas em sua maior parte de observadores militares, apenas para investigação e bons ofícios. O CSNU em seus primeiros anos de funcionamento havia tomado muitas decisões importantes sobre assuntos controversos e de grande relevância para a paz e segurança internacionais, como essas primeiras missões que ficaram basicamente na esfera da solução pacífica de controvérsias. Porém, mesmo em casos onde havia um interesse convergente por

¹ Para mais vide: “A presença da Marinha do Brasil em missão pioneira de manutenção de paz- a comissão especial da ONU nos Bálcãs (UNSCOB), 1948-1951”.

² Não há uma data específica para o fim da missão, pois a comissão ainda existe nos tempos atuais, mas foi sendo absorvida e replicada por outras missões na região

parte dos membros permanentes, nem sempre era possível acordar a implementação das decisões de forma coerente com o princípio da ação coletiva (UZIEL, 2015).

A Guerra Fria começara a gerar uma falta de concertação política para realizar as ações militares necessárias, e o MSC ia gradativamente perdendo sua função. O lado soviético aplicava cada vez mais seu direito ao veto, e o lado norte americano tentava transformar as Nações Unidas em sua aliança de defesa. É nesse contexto e em meio a eclosão do conflito na Península coreana que surge a Resolução 377, intitulada “Uniting for Peace”. Essa resolução afirma que no caso de unanimidade dos membros permanentes para a tomada da decisão falhar em exercer a sua responsabilidade fundamental - manter a paz e a segurança internacional em caso de ameaça, agressão ou ruptura da paz - a própria Assembleia Geral irá fazer as recomendações necessárias aos membros para efetivar as medidas coletivas (GENERAL ASSEMBLY, 1950).

A resolução “Unidos para Paz”³ acaba por contrariar algumas das disposições originais da Carta de São Francisco, onde a Assembleia Geral passa também a poder adotar medidas coletivas – não apenas mais o CSNU- sem necessitar do consenso dos membros permanentes do CSNU, nem da ação acordada de todos os outros membros da Organização. Porém, mesmo com o entusiasmo inicial, nada de muito diferente foi produzido além de relatórios das Comissões eleitas na resolução, de forma que a convocação de sessões de emergência não foram utilizadas até 1956 com a crise de Suez (BIGATÃO, 2015).

Assim, a forma pioneira de missões das Nações Unidas feitas até então só dura até a crise de Suez, com a primeira UNEF (First United Nations Emergence Force), onde a “Unidos para Paz” foi invocada novamente. A UNEF I foi estabelecida em 1956, e é considerada a primeira missão a atuar concretamente como mecanismo institucional para manutenção da paz por ser a primeira operação que contou com tropas completas, estabelecendo um método para solucionar as dificuldades enfrentadas pelo mecanismo de segurança coletiva⁴. Foi criada para assegurar e

³ Essa resolução permitiu que o CSNU pudesse adotar ações sem a necessidade do consentimento soviético em relação ao conflito na Península Coreana, autorizando que os Estados fornecessem auxílio militar para que a República da Coreia repelisse o ataque que sofria (UZIEL, 2015).

⁴ Para mais informações sobre as primeiras operações de paz das Nações Unidas, vide os documentos oficiais específicos em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>.

supervisionar o cessar das hostilidades na região, incluindo a retirada das forças armadas da França, de Israel e do Reino Unido do território egípcio e, após a retirada, para servir de amortecedor entre as forças egípcias e israelitas. As forças se mantiveram na área até junho de 1967 (ONU, 2017).

Segundo Vasconcelos (2012), os princípios da UNEF I conceitualizados pelo secretário-geral da ONU na época, Dag Hammarskjöld, passaram a descrever as operações de manutenção da paz (ou primeira geração). Os princípios eram: consentimento das partes, não imposição, funções militares limitadas, evitar influenciar a balança político-militar entre as partes, duração temporária. Assim, essas primeiras missões são para processos de paz ou cessa-fogo, impedindo a escalada de violência.

O consentimento do país hospedeiro é crucial para o respeito e não agressão pessoal das PKOs e facilitar a mediação e negociações com as partes. A imparcialidade é o não engajamento da instituição com qualquer parte, pressuposto para o diálogo com grupos beligerantes. A neutralidade diz respeito à proteção da população civil (VASCONCELOS, 2012, p. 67).

No Relatório Final do Secretário Geral sobre a UNEF, de novembro de 1956 (A/3302), afirma-se que a operação será desenvolvida com base em três tipos de delegação das missões. O primeiro é de que seu estabelecimento seguirá princípios que refletem a constituição das Nações Unidas e o comando da missão pode ser delegado à alguma autoridade específica na organização. O segundo, que a própria ONU pode delegar a responsabilidade da missão para um país que deve prover uma força internacional que possa servir aos objetivos da organização. E por fim, que o comando pode ser de um grupo de países (ASSEMBLEIA GERAL, 1956)

Ainda segundo esse relatório, a força deve ser de natureza temporária, assim como o consentimento das partes é necessário para que a missão seja reconhecida por legislações internacionais.

Enquanto a Assembleia Geral não tiver a permissão para o estabelecimento da Força através do consentimento das partes, não é possível o requerimento para operar naquele território, sem o consentimento do governo do mesmo (ASSEMBLEIA GERAL, 1956, p.4.).

Segundo Matijascic (2010), em aproximadamente sessenta anos, os cinco continentes receberam este tipo de tropas da Organização das Nações Unidas, como foram as da UNEF. Assim, vemos que as operações de paz são uma resposta

desenvolvida pela ONU para exercer seu sistema de segurança coletiva, e que suas características se adaptaram e evoluíram ao longo dos anos (UZIEL, 2015).

As missões de paz das Nações Unidas são seu instrumento de segurança mais eficiente. Enfrentam conflitos cada vez mais complexos e arriscados na periferia do sistema internacional, buscando respostas possíveis. Suas deficiências são superadas por sua credibilidade residual básica. Num movimento estratégico regional, as missões são a base concreta das políticas das Nações Unidas e um reflexo do sistema como um todo (VASCONCELOS, 2012, p. 70).

Deste modo, a mediação da crise de Suez inaugurou a prática das missões de paz por parte da ONU para conter os conflitos que ocorreram nas décadas que se seguiram. Essas experiências posteriores, especialmente durante a Guerra Fria, consolidaram essa prática como uma forma de intervenção organizada para estabilizar situações de violência e acompanhar processos de paz que não obrigatoriamente exigissem o uso da força. Entretanto, ao longo do tempo, as PKO's passaram a possuir cada vez mais responsabilidades, que eram contrárias aos princípios das missões de manutenção da paz.

O modelo entra em crise, quando os comandos centrais das Nações Unidas, o CSNU e as operações localizadas passam por momentos de grande desconexão. As PKO's de primeira geração foram poucas em número, dando lugar a novos conflitos de aspectos religiosos, étnicos e de fragmentação política, lidando com socorro a civis e reconstrução de instituições nacionais (COLARES, 2010). A década de 1990 chega em momento de grandes crises políticas e humanitárias, exigindo grandes adaptações e reestruturações por parte das missões onusianas.

1.2. O fortalecimento das operações de paz no pós-Guerra Fria

Entre o fim da Segunda Guerra e o colapso da URSS – de 1945 à 1991- a competição entre as superpotências da ordem internacional acabou por potencializar os conflitos dentro de Estados. Dessa forma, americanos e soviéticos, ambos possuindo armas de dissuasão, se fizeram presentes em territórios como Coreia,

Cuba, Congo, Angola e África do Sul. A política externa dos dois polos passa a ser regida por uma disputa técnica e ideológica (VASCONCELOS, 2012).

Como pudemos observar, durante a Guerra Fria, o CSNU se manteve parcialmente “congelado”, já que as rivalidades entre Estados Unidos e União Soviética interferiam na atuação do órgão, impedindo que ele agisse em comum acordo com relação a determinadas questões ali discutidas. Isso ocorria devido ao poder de veto dos membros permanentes na aprovação das resoluções e mandatos. Mesmo com a resolução 377, nada de muito diferente foi feito. Ainda assim, entre as décadas de 1960 até final de 1980, algumas operações de manutenção da paz continuaram ocorrendo, e eram percebidas como instrumentos importantes aos quais a comunidade internacional deveria recorrer, mesmo que não houvesse um fundamento jurídico bem delimitado.

Após o fim da União Soviética, houve um desbloqueio da capacidade decisória do Conselho de Segurança e uma recuperação ainda maior da importância das missões de paz, com surgimento cada vez mais acelerado de operações. Potências médias, países em desenvolvimento e economias em transição como Brasil, Índia, Polônia e Tchecoslováquia passaram a contribuir de forma mais significativa já a partir de 1988. Por outro lado, a fragilização de um dos polos levou ao aumento do número de conflitos com os quais o CSNU teve de lidar, num momento instável e de reestruturação da ordem internacional (VASCONCELOS, 2012).

Assim, após a Guerra Fria e o surgimento de conflitos mais complexos as operações de paz passaram a expandir seu campo de atuação, incluindo novas funções como treinamento policial e militar, monitoramento de eleições, reconstrução de instituições políticas e administração civil (BACCARINI, 2014). As Nações Unidas acabam por ter um papel ainda mais importante na solução de conflitos, e sua contribuição para a manutenção da paz só maximizava sua influência nessa área (UZIEL, 2015).

As primeiras missões dessa nova fase não pareciam diferir muito das experiências vividas desde 1956, embora fosse um novo contexto, por muitas vezes, de conflitos internos, e que fizeram emergir as novas atividades como: oferecer assistência humanitária, organizar e promover eleições, treinar polícia local, auxiliar governos locais no fortalecimento de instituições políticas, monitorar o cumprimento

dos direitos humanos e profissionalizar forças militares e policiais. Além disso, entende-se que a partir desse período houve um aumento do envio de operações de paz para conflitos intraestatais (MATIJASCIC, 2010, p. 172)

A Guerra do Golfo (1990-1991) alterou novamente o contexto político das operações de paz, pois introduziu elementos inovadores nos mandatos das missões, especialmente sobre como autorizar o uso da força (UZIEL, 2015). Além disso, muitos países tiveram seus conflitos estagnados durante a Guerra Fria, e com o seu fim, emergiram já após o processo de descolonização das décadas de 1960 e 1970 com problemas de diferentes naturezas.

Entretanto, a partir dos anos 1990, propunha-se estabelecer missões em cenários diferentes do que se tinha até então: partes não definidas claramente nos conflitos, estruturas estatais fracas, acordos de paz não respeitados. Os instrumentos dados para a realização dessas operações eram os mesmos disponíveis desde de Suez. Deste modo, “as operações de manutenção de paz enviadas entre os anos de 1988 e 1996 tiveram majoritariamente três destinos: países africanos, países do leste europeu e países da América Central e do Caribe” (BOBROW; BOYER 1998, p.731, apud MATIJASCIC, 2010, p. 175).

Segundo Malone e Thakur (2001 apud BIGATÃO, 2015), as contribuições dos países membros em termos de tropas bem treinadas e equipadas e de recursos financeiros não foram suficientes para atender à demanda criada pelo aumento do número de missões e a grande diversificação de suas atividades. Dessa forma, os mandatos aprovados pelo CSNU fizeram com que a ONU assumisse tarefas sem antes garantir os meios para que se pudesse cumprí-las (BIGATÃO, 2015). É a partir desse momento que se percebe a necessidade de uma mudança nas missões de paz que não estavam sendo mais eficientes nesse novo cenário de crise.

O ano de 1992 foi de grande importância para as operações de paz da ONU. Boutros Boutros-Ghali assumiu como secretário geral em janeiro e ficou no cargo até dezembro de 1996, lidando com as crises que aconteciam naquela época. Ainda em 1992, o relatório “Uma Agenda para a Paz” - que mais tarde fora complementado pelo “Suplemento para a Agenda para a Paz”, em 1995- do Secretário Geral Boutros-Ghali foi considerado um marco na evolução dos conceitos de PKO's, por trazer certos

entendimentos e uma racionalização para as missões de paz e as atividades para a segurança internacional da ONU⁵. No relatório, as PKO's clássicas se dariam através de cinco tipos de atividades: diplomacia preventiva, para evitar escalonamento de conflitos; pacificação e construção de acordos por meios pacíficos; manutenção da paz com consenso das partes envolvidas; construção da paz após o conflito; imposição da paz para restabelecer e manter cessar-fogo (REZENDE, 2012).

A partir dessa perspectiva, começam a dar os primeiros passos para uma renovação da concepção de operações de paz classificando-as em três “gerações”. A primeira é a tipologia clássica, englobando as missões tradicionais de manutenção da paz que necessitam da autorização das partes. Já a segunda geração, traz um aspecto multidimensional para as operações e paz e atuação mais ampla, como administração e policiamento de civis, entre outros. A terceira, por sua vez, trata-se de operações de imposição da paz, ou seja, permite uso da força direta por parte dos capacetes azuis (REZENDE, 2012)⁶.

As missões da ONU na Somália (1992-1995), na ex-Iugoslávia (1992-1995) e em Ruanda (1993-1996), apesar de terem sido planejadas para responder aos contextos locais específicos, são exemplos de operações que inicialmente possuíam um mandato multidimensional que, num primeiro momento, não eram coercitivos. Porém, a partir dos resultados negativos das experiências em campo essas missões incorporaram elementos de imposição para tentar superar as dificuldades e as situações de enorme violência, resultantes principalmente da oposição de algumas partes em conflito em colaborar com o trabalho da ONU nesses locais (BIGATÃO, 2015, p.38).

Mesmo com o considerado retrocesso da década de 1990, esse período marcou importantes avanços para a institucionalização das operações de paz, um

⁵ O documento propunha para a ONU a função de incentivar uma vontade internacional de pôr fim aos conflitos. Propunha também, se necessário, não considerar o consentimento das partes- como era previsto na Carta da ONU- e articular forças de ataque que estivessem à disposição. Para análise mais profunda do documento oficial, vide “An Agenda for Peace” (S/24111), disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

⁶ Diferentes autores podem variar na forma como classificam as chamadas “três gerações”. É interessante também considerar a classificação de Doyle e Sambanis (2006), em sua obra “Making War & Building Peace”. Os autores afirmam que o termo “geração” pode sugerir uma ordem cronológica, de forma que as operações de paz devem se dividir de acordo com suas relações individuais com o uso da força, consentimento das partes e quais tarefas cada uma desempenha. É interessante consultar também a lista oficial das Nações Unidas de todas as missões já realizadas desde a fundação da organização.

mecanismo tão utilizado, mas que não estava previsto na Carta da ONU (UZIEL, 2015). Ainda em 1992, os Estados membro acordaram em criar o Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU, conhecido pela sigla DPKO (Department of Peacekeeping Operations), subordinado à Secretaria Geral. Foi chefiado inicialmente por Kofi Annan. Sua função era treinar os contingentes militares e policiais e preparar os civis que atuariam em operações de manutenção de paz da ONU. Também ficaria responsável por preparar a logística e prover o apoio financeiro destinado às atividades das operações de manutenção de paz, após a Assembleia Geral aprovar o orçamento que seria utilizado (MATIJASCIC, 2010. p. 180).

Atualmente, o departamento também opera integrando entidades governamentais e não-governamentais no contexto das PKOS's, dirigindo as operações ao redor do mundo e estabelecendo o contato com Conselho de Segurança na implementação dos mandatos. Observamos então que “a manutenção da paz, sua política e seu sucesso final depende de processos políticos ativos e sustentáveis na da perspectiva real de um processo de paz” (DPKO, 2017).

Para cumprir suas funções, o departamento é dividido em quatro grandes áreas, os chamados offices. O mais importante é o Office de Operações, que promove o suporte necessário nas questões operacionais das missões; o Office de Instituições de Segurança e Estado de Direito – criado em 2007 – foi estabelecido para lidar com as áreas de justiça e reintegração de ex-combatentes; o Office de relações militares é responsável por coordenar a capacidade militar e melhorar a performance e a eficiência das missões; e por fim, o Office de Avaliação e Divisão de Treinamento é responsável por avaliar se as políticas e práticas estão sendo aplicadas adequadamente (DPKO, 2017).

A década de 1990 trouxe grandes mudanças no cenário internacional, que influenciaram na ação do CSNU e como as missões de paz eram estabelecidas. Os primeiros anos foram de fracassos e fiascos, mas que também incentivaram grandes mudanças e uma maior flexibilização no âmbito institucional das operações. Para compreendermos melhor a mudança para imposição de paz, a seguir veremos a mudança institucional sob uma perspectiva teórica.

2. Mudança institucional: um modelo teórico

O papel desempenhado pelas instituições dentro da política internacional tem se tornado cada vez mais proeminente no campo das ciências sociais contemporâneas, com o surgimento de debates que buscam maior compreensão desses agentes e sua influência nas relações internacionais. Segundo Thelen (1999) a análise institucional e a “nova” literatura institucionalista das últimas décadas tem contribuído cada vez mais para o aprofundamento da nossa compreensão sobre a função das instituições na vida política.

Os chamados neo-institucionalistas buscam explicar como as instituições moldam os resultados políticos e como se dão a produção e reprodução das práticas e processos institucionais (WESTENHOLZ, PEDERSEN, DOBBIN, 2006). Steinmo (2008) afirma que os novos institucionalistas são estudiosos que colocam ênfase especial no papel que as instituições possuem em estruturar o comportamento, moldar estratégias, resultados e preferências políticas. Mas o que seriam as instituições? Steinmo considera regras como a definição mais comum e direta para instituições.

Porém, para esse trabalho iremos considerar a definição de Helmke e Levitsky (2004), onde as instituições são “regras e procedimentos (ambos formais e informais) que estruturam a interação social pelo constrangimento e possibilitam o comportamento dos atores” (p. 727). O fato de alguns autores definirem instituições como regras formais e informais é importante porque descreve a capacidade que elas possuem em delinear quem participa da tomada de decisão e simultaneamente quais regularidades comportamentais esses atores podem ter, além das várias formas de interação e coordenação entre as instituições existentes (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Atualmente, a análise institucional pode ser dividida em três grandes perspectivas: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Segundo Thelen (1999), cada uma das três escolas possui uma literatura ampla e diversa internamente, possibilitando responder questões empíricas específicas. Acorda-se que todas elas buscam explicar e compreender o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Contudo, as imagens que apresentam do mundo político são muito diferentes (HALL; TAYLOR, 1996).

O institucionalismo da escolha racional argumenta que os seres humanos são indivíduos racionais que calculam os custos e benefícios das escolhas que fazem, ou seja, há uma ênfase maior em aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados por um cálculo estratégico. Os indivíduos então buscam maximizar seus ganhos. Sob essa perspectiva, as instituições são importantes porque afetam o comportamento dos indivíduos no sentido das expectativas geradas em relação às possíveis ações dos atores envolvidos e quais reações podem acarretar (HALL; TAYLOR, 1996). A cooperação então só acontece porque seria a opção mais vantajosa sob uma visão estratégica. Para Thelen (1999), a escolha racional reúne trabalhos que possuem caráter mais teórico de abordagem funcionalista, com produções mais gerais ou até universais, de enfoque maior em fatores exógenos.

Já institucionalistas sociológicos veem os seres humanos fundamentalmente como seres sociais. A partir dessa perspectiva os seres humanos não seriam apenas racionais ou movidos pelo auto interesse, mas possuem um comportamento limitado pela sua visão individual de mundo. Os indivíduos seriam considerados como *satisficers* e não apenas *optimizers*, e sua linha de ação é condicionada a sua interpretação da situação dada. As instituições são normas sociais que governam a vida cotidiana e a interação social e fornecem os modelos morais e cognitivos que guiam as preferências e ações do indivíduo (HALL; TAYLOR, 1996).

Por fim, o institucionalismo histórico estaria entre as duas visões: o comportamento dependerá do indivíduo, do contexto e da regra. Os teóricos dessa perspectiva buscam compreender porque certas escolhas são feitas e porque determinados resultados ocorrem. Um resultado pode ser considerado produto dos dois (seguir regra e maximizar interesse). Dessa forma a história, a evidência, se torna instrumento central para que haja o entendimento das relações entre instituições e ações (STEINMO, 2008).

Para institucionalistas históricos a história importa de três maneiras principais. Primeiro, eventos políticos acontecem em um contexto histórico específico, o que terá consequências diretas nas decisões ou eventos que seguem. Segundo, a história importa porque os atores ou agentes podem aprender com a experiência vivida: entende-se que comportamento, atitudes e escolhas estratégicas ocorrem em contextos sociais, políticos, econômicos e até culturais específicos. E terceiro, situar

as variáveis dentro de um contexto apropriado: a dimensão temporal permite explicações mais precisas para eventos explorados (STEINMO, 2008). Ou seja, esses teóricos possuem uma concepção particular do desenvolvimento histórico e dos elementos de causalidade em sua trajetória (HALL; TAYLOR, 1996).

Para o institucionalismo histórico, a história não é uma cadeia de eventos independentes. Saber da importância da história sugere uma atenção de que variáveis significativas podem e conseguem delinear umas às outras. Portanto, há grande interesse nos efeitos interativos da interdependência de variáveis causais (STEINMO, 2008). Os estudiosos então, de modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias. Além disso, Hall & Taylor também destacam que

(...) os teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (HALL; TAYLOR, 1996, p. 202).

Dessa forma, percebemos que os institucionalistas históricos veem as instituições como legado de processos históricos concretos. Isso quer dizer que há uma ênfase no desenvolvimento político como um processo estruturado e como as instituições emergem de conflitos históricos específicos. Ou seja os vários arranjos institucionais fazem emergirem políticas em diferentes momentos e diferentes configurações históricas (THELEN, 1999).

A partir dessas perspectivas, nos últimos anos surgiram duas agendas intelectuais importantes na escola institucionalista. A primeira seria o esforço para compreender o papel das ideias na política e na história. A segunda para compreender melhor os mecanismos de mudança institucional. Para Steinmo (2008), não há uma literatura que possa teorizar por completo a explicação para mudança, mas a expectativa para os institucionalistas é que essa explicação sempre será difícil.

Isso ocorre porque uma instituição está sempre inserida em um maior conjunto de instituições. Dessa forma, a mudança de uma terá implicações em outras o que pode causar certa resistência da parte de quem possui maiores vantagens naquele contexto para que a mudança seja efetivada. Uma segunda razão seria o fato dos

indivíduos formarem expectativas ao redor de um certo conjunto de instituições. A mudança das regras pode ter efeitos a longo prazo que são quase impossíveis de prever (STEINMO, 2008).

Assim, muitos vão querer continuar com as regras como são, mesmo que elas não sejam mais necessariamente ótimas. Além disso, há possibilidades de as instituições se transformarem em um *lock-in*. Isso ocorreria porque as pessoas investem em aprender as regras e mudá-las pode invocar custos significativos, gerando resistência para aqueles que não querem pagar por esses custos. Por fim, como vimos, as instituições afetam o comportamento e, com o tempo, também passam a definir preferências. Dessa forma, os indivíduos podem preferir um conjunto institucional existente, ao qual já estão acostumados, e não apoiar a mudança (STEINMO, 2008).

Grief e Laitin (2004) afirmam que em geral é difícil que a teoria explique como as instituições mudam e se desenvolvem em diferentes direções de maneira completa, pois na maioria das vezes teóricos estudam processos de estabilidade e mudança em instâncias diferentes, quando deveria se tratar de uma análise inseparável. Além disso, também afirmam que na maioria das vezes conjunturas históricas críticas são atribuídas a choques exógenos, quando deveriam também considerar choques endógenos institucionais, novas condições internas que podem surgir e modificar mecanismos específicos e comportamentos existentes (GRIEF, LAITIN, 2004).

Percebendo esses desafios, questionamos: como explicar a mudança? Quais fatores afetam a estabilidade e equilíbrio institucionais para que ela ocorra? Assim como qualquer outra política, a política institucional também pode ter seu equilíbrio alterado, onde normas são quebradas e novas instituições são geradas: são as interações entre processos em diferentes esferas institucionais que abrem possibilidades para mudança política (THELEN, 1999).

Steinmo (2008) afirma que o objetivo da ciência política não é apenas entender um evento em particular, mas criar teorias que possam ser utilizadas para explicar vários ou todos os eventos. Perceber os verdadeiros resultados não é o único propósito, mas sim criar, elaborar e refinar teorias políticas. Nesse ponto, o

institucionalismo histórico pode prover possíveis soluções através de sua capacidade de explorar padrões ao longo do tempo.

Se a história importa, então olhar para processos ao longo do tempo permite ao pesquisador identificar eventos particulares em um tempo particular sem, ao mesmo tempo, perder padrões mais abrangentes. São esses padrões, no final das contas, que muito provavelmente irão oferecer as variáveis dependentes mais interessantes no final. Institucionalistas históricos, em outras palavras, olham para as florestas da mesma forma que olham para as árvores (PIERSON; SKOCPOL, 2006 apud STEINMO, 2008, p. 177)

A descrição dos eventos então se torna central porque tem o efeito de preencher o “espaço político” de um fator que dificilmente será alterado. Deste modo, é fundamental examinar as instituições como processos dinâmicos que frequentemente produzem consequências sem pretensões de acordo com as diferentes possibilidades de interação, de maneira que a mudança em uma arena afeta outros processos em andamento, possibilitando a evolução institucional. Deste modo, as instituições continuam a evoluir em resposta a mudanças nas condições do ambiente e manobras das políticas vigentes, mas de maneira que são também são constrangidas por trajetórias passadas: a sequência temporal das interações e processos influenciam nos resultados institucionais (THELEN, 1999).

Para Sanders (2008), a pretensão do institucionalismo histórico é estudar as interações políticas humanas a partir de duas perspectivas: a primeira seria sob um contexto de estrutura de regras que são criadas pelo homem; a segunda seria fazê-lo de maneira sequencial, não apenas como um ponto no tempo, e inseridas nas instituições em que ocorrem. A lógica do institucionalismo histórico é entender as ações dos atores políticos a partir do desenvolvimento da instituição, suas origens, cultura e problemas. A mudança institucional a longo prazo e seus resultados são produto da construção, manutenção e adaptação das instituições. A autora destaca que “aqueles que ignoram a história, como dizem os velhos ditados, estão condenados a repetí-la... como farsa e tragédia. Razão suficiente para aprender o que pudermos da história das instituições” (SANDERS, 2008, p. 52).

Pudemos perceber então, que toda e qualquer instituição está sujeita a mudanças. Thelen e Mahoney (2010) afirmam que uma vez criadas, instituições frequentemente mudam, não apenas em momentos de crise, mas também de maneiras sutis e graduais ao longo do tempo. E essas mudanças lentas do mesmo modo podem ter consequências para padrões de comportamento humano e moldar

resultados políticos substanciais. Os autores utilizam como exemplo a Casa Britânica de Lords, uma instituição do século XIII que sobreviveu a transição para a democracia através das pequenas transformações que sofreu ao longo dos anos.

Os efeitos cumulativos dessas mudanças permitiram que a câmara não apenas sobrevivesse mas também se posicionasse como um ator significativo nos dias atuais, principalmente na defesa das liberdades civis britânicas. Essa fora uma mudança significativa, pois a instituição deixou seu pilar fundamentado nos interesses tradicionais para liderar questões de direitos individuais, demonstrando com essas mudanças podem promover transformações profundas (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 2).

A análise institucional tem ganhado um local cada vez mais relevante nas ciências sociais contemporâneas. A literatura produzida provém um guia sobre os processos de mudança institucional como o que ocorreu com a Casa Britânica. As teorias são capazes de explicar como as instituições chegam em certos momentos e como essas configurações institucionais são transformadas ou até substituídas ao longo do tempo, além de serem instrumentos importantes para explicar a evolução das instituições uma vez que são estabelecidas (THELEN; MAHONEY, 2010).

Segundo os autores, esse tipo de estudo das mudanças institucionais graduais é muitas vezes deixado de lado nos trabalhos das perspectivas institucionalistas. A maioria dos estudiosos da área apontam para choques exógenos como os principais causadores de mudanças institucionais, negligenciando mudanças endógenas que também acontecem de maneira incremental, considerando as mudanças abruptas como as mais importantes. Entretanto, Thelen e Mahoney afirmam que as mudanças mais lentas também podem trazer grandes consequências para os resultados gerados na instituição. Dessa forma, os autores elaboraram um modelo de padrões comuns observáveis de mudança institucional gradual que permite a classificação e comparação de casos em diversos cenários empíricos (THELEN; MAHONEY, 2010).

Para compreendermos o modelo é preciso assimilar que a análise institucional vai além de choques externos, e que perguntas básicas devem ser feitas: Quais propriedades das instituições permitem mudança? Como e porque essas propriedades permitem que atores realizem comportamentos que promovam

mudança (e quais são esses comportamentos?) Como devemos conceituar esses atores? Que tipos de estratégias florescem em que tipos de ambientes institucionais? Quais características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a tipos particulares de estratégias para mudança? São essas questões que devem ser respondidas para se teorizar os recursos e variedades de mudanças institucionais endógenas (THELEN, MAHONEY, 2010, p. 3).

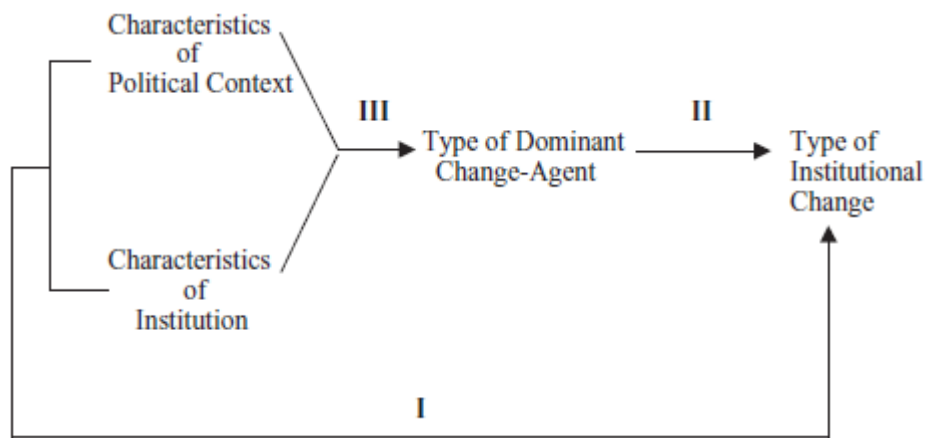
Partindo do pressuposto que nenhum dos institucionalismos, tanto sociológico, escolha racional e histórico possui um modelo geral de mudança institucional que analise tanto causas endógenas quanto exógenas de mudança, os autores adotam então uma abordagem de distribuição de poder às instituições, mais comum no institucionalismo histórico. Seu argumento central é que

(...) a mudança institucional ocorre frequentemente quando problemas de interpretação e aplicação de regras abrem espaço para que os atores implementem regras existentes de novas maneiras. Expandir nosso foco para incluir essas preocupações nos permite observar e teorizar formas de mudança incremental que são negligenciadas rotineiramente na maioria das análises institucionais. Nossa discussão culmina na apresentação de um novo modelo de mudança institucional (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 4).

O modelo elabora um conjunto de proposições que conecta modos particulares de mudança incremental às características do contexto e propriedades das próprias instituições que permitem ou convidam tipos específicos de estratégias e agentes de mudança. Dessa forma, as mudanças incrementais emergem precisamente nas lacunas ou “*soft spots*” entre a regra e a sua interpretação, ou a regra e seu *enforcement*: são os espaços onde as contestações institucionais acontecem (THELEN, MAHONEY, 2010).

A primeira parte do modelo se refere a uma nova estrutura para identificar e explicar os tipos de mudança institucional. O esquema apresenta que as características do contexto político relacionadas às características da instituição conduzem a um tipo de mudança institucional específico, como vemos na imagem abaixo. Contexto político e institucional têm esses efeitos porque moldam o tipo de agente de mudança dominante que é provável que surja e floresça em qualquer contexto institucional e os tipos de estratégias que esse agente tem para efetuar a mudança (THELEN, MAHONEY, 2010).

Imagem 1 - Estrutura para explicar os modos de mudança institucional



Fonte: Thelen, Mahoney, (2010, p. 15)

A partir desse esquema, é possível delinear quatro tipos de mudança institucional. *Displacement* (deslocamento) é o nome dado quando as regras existentes são substituídas por novas regras. Trata-se de uma mudança mais abrupta. *Layering* (camadas), acontece quando novas regras são introduzidas ao lado das já existentes, mudando a maneira como as regras originais estruturam comportamento. Normalmente não se trata de instituições totalmente novas, mas sim emendas ou adições as que já existem. *Drift* ocorre quando as regras permanecem as mesmas formalmente, mas seu impacto muda em função de mudanças nas condições externas. Por fim, a *Conversion* acontece quando as regras também permanecem formalmente as mesmas mas são promulgadas e interpretadas de novas formas. A nova interpretação das regras permite maior exploração das ambiguidades que existem na instituição, reinterpretada para novas propostas e objetivos (THELEN, MAHONEY, 2010). Podemos observar tal classificação na imagem abaixo (Imagem 2).

Imagem 2 – Tipos de mudança institucional

	Displacement	Layering	Drift	Conversion
Removal of old rules	Yes	No	No	No
Neglect of old rules	–	No	Yes	No
Changed impact/enactment of old rules	–	No	Yes	Yes
Introduction of new rules	Yes	Yes	No	No

Fonte: Thelen, Mahoney (2010, p. 16)

Após estabelecidos os tipos de mudança, os autores afirmam que as diferenças nas possibilidades de veto e a extensão da descrição na aplicação institucional e interpretação estão associados com diferentes modos de mudança institucional. Assim, num cenário de fortes possibilidades de veto, há dificuldades dos agentes em mobilizar recursos e reunir suas coalizões para efetuar a mudança. Nesse caso, *drift* e *layering* seriam estratégias mais promissoras, pois não requerem mudanças diretas das instituições antigas. Já *conversion* e *displacement* seriam as melhores estratégias para cenários com fraca possibilidade de veto (THELEN, MAHONEY, 2010).

As diferenças no caráter das regras institucionais existentes, bem como o contexto político predominante afeta a probabilidade de tipos específicos de mudança. Por exemplo, *conversion* normalmente ocorre quando as regras são ambíguas o bastante que permitem diferentes interpretações. Já *drift* ocorre quando a lacuna está entre as regras e o *enforcement* (uma lacuna em função de negligências). Os outros dois modelos, por outro lado, são utilizados por agentes que percebem que a mudança não pode ocorrer tomando vantagem frente a desconjuntura entre regras e *enforcement*, sem mudanças de interpretação (THELEN; MAHONEY, 2010).

Outra possibilidade de análise é sobre como cada tipo de mudança pode estar relacionado a um agente de mudança específico. Esses, por sua vez, são divididos em quatro diferentes grupos: insurrecionários, simbioses (parasitas ou mutualistas), subversivos e oportunistas. Podemos observar tal classificação na Imagem 3.

Imagem 3 –Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Subversives (layering)	Parasitic Symbionts (drift)
	Weak Veto Possibilities	Insurrectionaries (Displacement)	Opportunists (Conversion)

Fonte: Thelen, Mahoney (2010, p. 28)

Insurrecionários buscam eliminar instituições existentes, rejeitando o *status quo* institucional e geralmente ligados a grupos em desvantagem em relação às instituições. São agentes normalmente presentes em padrões abruptos de mudança, prevalecendo em conflitos que levam a períodos de conjunturas críticas para uma mudança radical para novas regras. Assim, são especificamente ligados a padrões de *displacement*. Esse deslocamento rápido de instituições é seu objetivo principal (THELEN; MAHONEY, 2010).

Simbiontes podem ser parasitas ou mutualistas. Na variedade parasita esses atores irão explorar a instituição para seu ganho privado, mesmo que isso dependa da existência e eficácia da instituição. Podem emergir em cenários onde as expectativas sobre a conformidade institucional são altas, mas a capacidade de reforçá-las é limitada. Portanto, são associados ao *drift*. Já sua versão mutualista não compromete a eficiência ou sobrevivência da instituição ao contrário dos parasitas, eles contribuem para a robustez das regras e expansão das coalizões que apoiam as instituições. Normalmente são associados com *conversion* (THELEN; MAHONEY, 2010).

Subversivos são atores que buscam a mudança institucional, mas sem quebrar as regras da instituição. Eles disfarçam suas preferências pela mudança seguindo as expectativas institucionais e trabalhando com o sistema, esperando o momento em que poderão ser ativamente oposição. Enquanto isso, encorajam pequenas mudanças, promovendo novas regras nas bordas de regras mais antigas. Podem ser associados em padrões de *layering*, *conversion* e até *drift*, dependendo do contexto político-institucional, mas sempre promovendo a mudança da periferia para o centro. Por fim, oportunistas são agentes que possuem preferências ambíguas: não buscam preservar as regras, mas os custos de mudança das regras é alto. Oportunistas irão explorar suas possibilidades de se manterem no sistema e atingir seus objetivos. São associados a *conversion* pela ambiguidade de interpretação.

Em suma, podemos generalizar sobre a afinidade entre tipos particulares de atores e tipos de mudança da seguinte forma: insurrecionários buscam rápido *displacement*, mas se contentam com o deslocamento gradual. Simbiontes procuram preservar o status quo institucional formal, mas sua variedade parasitária realiza ações que causam *drift* institucional. Subversivos buscam *displacement*, mas muitas vezes trabalham a curto prazo em nome do *layering*. Oportunistas adotam uma abordagem de “esperar para ver” enquanto buscam a conversão quando se adequa aos seus interesses (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 27).

Ainda sob a perspectiva dos agentes, se relacionarmos os tipos de atores com aspectos de contexto político, também é possível gerar preposições sobre os tipos de ambientes em que os diferentes agentes emergem. Insurrecionários são mais propícios a emergir em ambientes caracterizados por baixa discricção e possibilidades de veto fracas. Simbiontes emergem ambientes de veto forte e alta discricção, pois esse cenário ajuda a manter o resultado de manutenção institucional. Subversivos surgem com possibilidade forte de veto e pouca interpretação das regras. Já oportunistas surgem em ambientes de possibilidade de veto fraca (THELEN; MAHONEY, 2010).

Por fim, a última perspectiva de análise é a de coalizões: quando um ator irá buscar alianças com apoiadores ou desafiadores das instituições (os autores partem do pressuposto que a mudança institucional necessita de mobilização tanto de defensores ou opositores para as ações). Dessa forma, insurrecionários buscarão alianças com desafiadores institucionais, já que não defendem o *status quo* institucional. Oportunistas, por sua vez estão abertos a qualquer tipo de aliança, até com insurrecionários, desde que sejam convencidos que boas oportunidades surgirão

de apoio ou não às instituições vigentes. Já subversivos buscarão se aliar a grupos dominantes, e não se aliam a insurrecionários: trabalham por conta própria, nos bastidores. Por fim, simbiontes buscam apoiar o status quo institucional, se aliando a apoiadores institucionais (THELEN; MAHONEY, 2010).

Thelen e Mahoney (2010) apresentam uma teoria de mudança institucional, onde seu argumento central é a ênfase na interação entre características do contexto político e das instituições em si como ponto fundamental para explicar a mudança institucional. Os autores também destacam os diferentes agentes de mudança e como surgem em determinados ambientes institucionais. Baseada nesse modelo, pretendo então fazer uma análise de um caso específico: a mudança institucional das operações de manutenção da paz da ONU para operações de imposição da paz. Para isso, iremos investigar especificamente o caso da operação e paz na Somália (UNOSOM), iniciada em 1992. O objetivo é investigar como a mudança institucional ocorreu a partir de um contexto histórico específico, utilizando os elementos de Thelen e Mahoney (contexto político, características da instituição, atores e ambiente de mudança).

3. O caso Somália: precedentes

O período das guerras mundiais revelou uma grande fragilidade dos direitos humanos na comunidade internacional. A edição da Carta da ONU em 1945 então não só dispunha sobre matéria de segurança internacional, mas estabelecia, como um dos propósitos da “família de nações” que se formava, a proteção e a promoção dos direitos humanos (FAGANELLO, 2013).

A atividade multilateral na promoção de direitos humanos é um universo à parte. De forma esquemática é possível observar que o preâmbulo da Carta da ONU reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem, o Artigo 1 se refere à cooperação internacional para promover e estimular o respeito aos direitos humanos, o Artigo 55 relaciona a criação de condições de bem-estar e estabilidade ao respeito universal e efetivo dos direitos do homem, e, pelo Artigo 56, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente, para a realização propósitos do Artigo 55. A Declaração Universal de 1948 e os pactos de 1966 sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais procuraram tornar mais específico o compromisso genérico e vago de respeito aos direitos humanos da Carta (PATRIOTA, 2010, p.72).

Entretanto, mesmo passados os mais de 40 anos que separam o fim da Segunda Guerra Mundial dos conflitos internos da década de 1990 e a evolução dos direitos humanos nesse período, os eventos na Somália provaram que nem a qualidade de cidadão, ou a natureza humana eram suficientes para impedir que houvesse violações massivas de direitos humanos cometidas dentro dos Estados, contra seu próprio povo (FAGANELLO, 2013).

Vimos que as operações de manutenção de paz das Nações Unidas passaram por um momento de estagnação durante a Guerra Fria, devido a configuração bipolar e, com seu fim, adquiriram tarefas mais complexas, sendo enviadas para conflitos em sua maioria intra-estatais. Para Matijascic (2010), o fato de os conflitos tradicionais entre Estados diminuir consideravelmente enquanto conflitos de cunho étnico, político e religioso afloraram internamente nos países, fizeram com que a transição da década de 1980 para o início de 1990 promovesse mudanças significativas na ONU, para maior agilidade na tomada de decisão da organização, promovendo ações que visassem manter a paz e a segurança internacionais no novo contexto.

Durante as décadas de 1960 e 1970 grande parte desses países conquistou sua independência nos processos de descolonização. Dessa forma, como Estados independentes e soberanos, possuíam problemas de diferentes naturezas, como

crises de governabilidade, instituições políticas frágeis, grupos civis armados que promoviam a violência e a violação de direitos humanos, além de grande instabilidade econômica. Esse conjunto de fatores fez ressurgir com mais força conflitos adormecidos durante a Guerra Fria, gerando e agravando crises humanitárias já existentes (MATIJASCIC, 2010).

As ações da ONU para promoção da paz e da diplomacia preventiva aumentaram em número e em variedade com a nova ordem internacional. Em termos de comparação, o Conselho de Segurança da ONU teve um total de 20 resoluções aprovadas durante todo o ano de 1988. Já durante o ano de 1992, com o fim da União Soviética e o período de Guerra Fria, esse número aumentou para 73 resoluções (SECURITY COUNCIL, 2018).⁷ Segundo Fontoura (1999), esse fenômeno ocorre porque o Conselho de Segurança passa a expandir seu escopo de atuação e, consequentemente, há uma proliferação das operações de paz:

(...) CSNU passou a adotar critérios cada vez mais elásticos para definir o que constitui uma ameaça à paz e à segurança, visto que, nos anos 90, a quase totalidade dos conflitos em que a ONU interveio é de natureza interna (FONTOURA, 1999, p. 83).

Fontoura também afirma que o aumento das operações de manutenção da paz não é apenas motivado pelo afloramento de antagonismos étnicos e religiosos, mas também pela distensão política entre os EUA e União Soviética e seu impacto sobre o papel das Nações Unidas no campo da paz e segurança internacionais, além da crescente universalização dos valores da democracia e do respeito aos direitos humanos.

(...) as Nações Unidas ganhavam maior margem de ação no campo da paz e segurança internacionais, em razão, sobretudo, do crescente entendimento entre Moscou e Washington, que passaram a buscar, nos organismos multilaterais, maior legitimação para as suas iniciativas (FONTOURA, 1999, p. 88)

Já Uziel (2015), afirma que outro fator relevante para o surgimento acelerado das missões na época é o fato de as operações de manutenção da paz terem se mostrado nos vinte anos anteriores, um ambiente seguro e legítimo para cooperação, o que permitiu que funcionassem como uma espécie de *confidence-building*

⁷ Essa informação pode ser verificada em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>. Último acesso em 12 set. 2018.

measures, em um momento de instabilidade e reestruturação, onde há melhor articulação do CSNU frente à relevância e custos e atores dos conflitos.

Geralmente, as operações de manutenção de paz enviadas para países africanos como Angola, Namíbia, Somália, Moçambique, Uganda, Ruanda e Libéria, mediaram conflitos intra-estatais nos quais as disputas eram originadas nas rivalidades entre grupos políticos ou clãs e etnias diferentes que ocupavam o mesmo território. Esses conflitos normalmente envolviam forças irregulares, e não exércitos nacionais, gerando graves consequências para as sociedades civis locais: provocavam fluxos migratórios de pessoas que fugiam da violência, da pobreza e das violações de direitos humanos, gerando instabilidades regionais com os países vizinhos (MATIJASCIC, 2010).

Portanto, combater as causas dos conflitos intraestatais passou a ser um grande desafio para a ONU no início da década de 1990. Algumas das partes envolvidas nesses conflitos, por exemplo, poderiam não ser tão facilmente identificáveis, atores não-estatais armados. Muitos desses grupos agiam de maneira clandestina ou ilegal, e não poderiam ser reconhecidos pela ONU como partes do conflito porque não eram atores políticos (FRANCO, 1998, p.117 apud MATIJASCIC, 2010).

O bom andamento das operações de manutenção da paz passadas – tradicionais – elevou as expectativas quanto à capacidade da ONU de solucionar tais conflitos. Isso se verificou, especialmente, em meados da década de 1990, nas situações em que o CSNU se viu sem condições de autorizar mandatos suficientemente robustos ou fornecer recursos adequados, e frente a conflitos de natureza diversa daqueles com que vinha lidando, viu-se acuado e obrigado a agir (FAGANELLO, 2013). Assim, se mostrava necessária uma expansão no campo de atuação das missões de paz devido ao novo cenário, onde o não-uso da força poderia representar uma ameaça à segurança dos enviados das Nações Unidas (UZIEL, 2015).

Foi nesse espírito que as Nações Unidas, após a contribuição atribulada para um desfecho pacífico e o número significativo de vítimas não apenas na Somália, mas também nas intervenções em Ruanda e na ex- Iugoslávia, iniciaram uma empreitada

rumo ao aperfeiçoamento de seu mecanismo de *peacekeeping operations*, tendo os direitos humanos como o fundamento da paz (FAGANELLO, 2013).

As missões de paz desdobradas na Somália (UN Operation in Somalia I e II – UNOSOM I e II), ex- Iugoslávia (UN Protection Force – UNPROFOR) e Ruanda (UN Assistance Mission for Rwanda – UNAMIR) foram estabelecidas em regiões onde o barulho das armas ainda ressoava e onde, portanto, não havia paz a ser mantida (FAGANELLO, 2013, p.100)

Essas três operações de manutenção da paz foram expostas a inúmeras críticas, na medida em que os *peacekeepers* não foram capazes de remediar os conflitos. No entanto, as situações que enfrentaram eram diferentes das anteriores: as partes em conflito não respeitavam os acordos de paz; inexistiam recursos adequados para implementação do mandato; o apoio político por parte das Nações Unidas era discreto; e a população civil perecia, em virtude da obscuridade do mandato e da inexperiência da ONU em terrenos complexos (UZIEL, 2015).

A partir desse cenário, iremos analisar a operação de paz estabelecida na Somália, considerada a mais significativa sob a perspectiva da mudança institucional, pelo seu caráter único e sua natureza complexa, o que exigiu uma resposta excepcional por parte do CSNU (PUGH, 2008). A seguir, iremos explorar o caso somali, examinando os acontecimentos e como se deu a atuação do Conselho de Segurança da ONU, com o objetivo de compreender o contexto histórico, as características da instituição, os agentes envolvidos e como podemos relacionar tais fatores ao tipo de mudança institucional tratado.

3.1. Histórico do conflito

Segundo Patriota (2010) “os sinais de agravamento do processo de implosão do Estado somali eram discerníveis desde o fim da década de 80” (p.72). O autor afirma que a Somália era formada por uma sociedade majoritariamente agrária, e etnicamente organizada em torno de clãs. O país sofreu uma primeira desestruturação com o colonialismo britânico no século XIX – que se concentrou no norte- e

subsequentemente pela presença italiana, impondo formas repressivas de governo durante a época do fascismo.

A independência declarada em 1960, não foi capaz de estabelecer vínculos efetivos entre a sociedade e o Estado. O regime ditatorial de Siad Barre – instaurado em 1969 quando o país voltou-se para a União Soviética e passou a se chamar “República Democrática” – tentou adotar uma ideologia nacionalista chamada “pansomali”, que ficou fortemente abalada após a derrota na guerra contra a Etiópia em 1977 (PATRIOTA, 2010).

Assim, o fator central que divide politicamente a sociedade somali não é religioso, linguístico ou cultural, mas sim um povo de fidelidade profunda aos clãs e sub-clãs aos quais pertence. Dessa forma, a Somália viveu um longo governo autoritário sob o comando Barre, que explorou de forma nociva as identidades e concorrências já travadas entre esses grupos. Além de favorecer os Marehan, clã ao qual pertencia, Siad enfraqueceu as outras formas de autoridade, pondo fim às instituições, organizações civis e partidos políticos que desafiassem seu poder. Sufocava tendências separatistas ao norte e manipulava os demais clãs para permanecer no poder, enquanto a oposição clandestina tentava expulsá-lo. Ou seja, o colapso do Estado somali e a guerra civil subsequente conduziram a uma falência generalizada de todas as instituições, todos os serviços e toda a infraestrutura do país; o que significa que o esforço de reconstrução teria de ser feito a partir de suas ruínas (GARCIA MORENO, 2014).

Em meio a esse contexto, em janeiro de 1991, o governo do ditador entra em colapso: o Congresso Somali Unido (United Somalim Congress – USC), representante do clã Hawiye – formado pela coalizão de facções dirigida por Mohammed Farah Aidid e Ali Mahdi – expulsou Siad Barre da capital, Mogadishu. Três dias após a retirada de Barre, Ali Mahdi, do sub-clã Abgal, declarou-se presidente interino da Somália, para a insatisfação de Aidid, do sub-clã Habr Gedir. Em virtude da iniciativa de Mahdi, em novembro de 1991 tropas do General Aidid atacaram as forças do presidente interino que ocupavam a parte norte de Mogadishu. A capital logo se tornou um campo de batalha, testemunhando inúmeros abusos e tornando-se cenário para a morte de milhares de pessoas (FAGANELLO, 2013).

Instalou-se uma guerra civil na Somália. O descontentamento entre os clãs e o desrespeito aos civis durante os conflitos levaram ao aumento da violência que, somado à saída de Barre, deu lugar à anarquia, já que nenhum movimento ou coalizão foi capaz de se afirmar como poder nacional legítimo. Além disso, as baixas resultantes dos ataques à população civil, a paralisação do cultivo, a seca que assolou o país e a destruição de fontes de alimentos foram responsáveis por uma fome maciça que chegou a matar mais de 350 mil pessoas em 1992 (FAGANELLO, 2013)

Nesse cenário, o Conselho de Segurança se envolve na crise somali em vista da situação preocupante instalada no país. No dia 23 de janeiro de 1992 o Conselho de Segurança declarou imposição de um embargo de armas à Somália a partir da Resolução 733 (23 de janeiro de 1992). Essa resolução, baseada no capítulo VII da Carta da ONU afirma que:

(...) (O Conselho de Segurança) Decide, sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que todos os Estados devem, para os propósitos de estabelecer a paz e a estabilidade na Somália, imediatamente implementar um embargo geral e completo em toda a distribuição de armas e equipamento military para a Somália até que o Conselho decida de outra forma (SECURITY COUNCIL, 1992, tradução nossa).

Em 17 de março de 1992, o Conselho de Segurança adotou uma nova resolução, a Resolução 746, que estimulou e apoiou ainda mais prestação de ajuda humanitária por parte das agências das Nações Unidas e indicou um coordenador, para ir a campo verificar o andamento do auxílio humanitário. Reafirmando os termos da Resolução 733, a 746 declara que houve negociações para um cessar-fogo em 3 de março, mas que as partes ainda não estavam cumprindo com o que havia sido acordado, e que uma missão de observadores era necessária (SECURITY COUNCIL, 1992).

O Secretário-Geral, então, recomendou o desdobramento da United Nations Operation in Somalia (UNOSOM I), formada por 50 observadores militares, para monitorar o cessar-fogo, mais uma unidade de infantaria para auxiliar na distribuição de mantimentos para um total de 3,5 milhões de pessoas, impedir ataques e empregar a força somente em casos de legítima defesa (FAGANELLO, 2013). A UNOSOM é formalizada através da Resolução 751, de 24 de abril de 1992.

(O Conselho de Segurança) (...) 1. Decide estabelecer sob sua autoridade, e com apoio do Secretário Geral em acordo com o parágrafo 7 abaixo, a Operação das Nações Unidas na Somália. (...) 7. Também solicita o Secretário Geral como parte da missão continuada na Somália para facilitar um imediato e efetivo fim das hostilidades e manutenção do cessar-fogo no país, em ordem de promover o processo de reconciliação e estabilidade política na Somália, promovendo assistência humanitária urgente; (SECURITY COUNCIL, 1992, tradução nossa).

A Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I) foi estabelecida para facilitar a ajuda humanitária para as pessoas prejudicadas pela guerra civil e pela fome. A missão foi desenvolvida com o objetivo de parar o conflito e reconstruir as instituições básicas que viabilizam o Estado. É interessante ressaltar que a Somália ocupa uma posição geopolítica estrategicamente importante no Chifre da África, e que nas próprias resoluções reconhecia-se que a crise somali era uma ameaça clara à segurança internacional: “O país como um todo estava sem qualquer forma de governo central. O banditismo era abundante” (UNITED NATIONS, 1997, tradução nossa).

Em 28 de abril de 1992, o Secretário Geral nomeou Mohammed Sahnoun, da Argélia, como Representante Especial na Somália. Os observadores eram da Áustria, Bangladesh, Tchecoslováquia, Egito, Fiji, Finlândia, Indonésia, Jordânia, Marrocos e Zimbábue, chefiados pelo General Imtiaz Shaheen, do Paquistão (UNITED NATIONS, 1997).

As consultas feitas às partes levaram cerca de dois meses, tendo-se acertado que somente pessoal desarmado poderia ser enviado a Somália. Entretanto, a situação no país se deteriorou, o conflito evoluiu nos meses que se passaram, onde a violência e a fome se tornavam cada vez maior. Com o colapso do Estado somali, o poder coercitivo, antes centralizado pelo Estado, foi pulverizado entre diferentes atores que passaram a impor o terror e a impedir a entrega da ajuda humanitária através do país: a Somália se tornava cada vez mais vulnerável diante dos grupos armados, gerando não apenas a destruição física e institucional, mas também trazendo consigo a grave ameaça da fome generalizada (GARCIA MORENO, 2014).

Frente a esse cenário, o CSNU aprovou a Resolução 767 em 27 de julho de 1992 solicitando ao Secretário-Geral a promoção imediata do fim das hostilidades e a manutenção do cessar-fogo, além de requerer maior cooperação das partes no local.

O CSNU também anuncia pela primeira vez, o uso de “todos meios necessários”, para efetivar a ação da ONU:

(O Conselho de Segurança) (...) Solicita que o Scretário Geral faça total uso dos meios e arranjos disponíveis, incluindo a montagem de uma operação urgente de transporte aéreo, em vista de facilitar os esforços das Nações Unidas, suas agências especializadas e organizações humanitárias para acelerar o fornecimento de assistência humanitária à população afetada na Somália, ameaçada pela fome em massa; (SECURITY COUNCIL, 1992, tradução nossa).

Em 24 de agosto de 1992, o Secretário-Geral requisitou contingente maior de militares para UNOSOM. Em setembro de 1992 o efetivo da UNOSOM já era de 4219 militares e 50 observadores. Porém, a resistência por parte das facções com aumento de contingente só cresceu ainda mais. Essa constante discordância das facções e a operação onusiana impediam uma efetiva atuação da organização em solo somali: “As Nações Unidas podiam dar suporte ao processo, mas o conflito poderia apenas ser resolvido pelo próprio povo somali” (UNITED NATIONS, 1997, tradução nossa).

Em meio a tal conjuntura de tensão, em 28 de agosto o General Aidid- que não aprovava abertamente a atuação da ONU- proibiu a presença de capacetes azuis em Mogadishu, e abriu fogo contra aqueles que faziam segurança no aeroporto local. Segundo Faganello (2013).

A situação ficou insustentável a partir do momento em que não existia um governo capaz de assegurar a lei e a ordem no país, enquanto saques a armazéns e comboios, sequestros de carros e troca de tiros ocorriam a olhos vistos (p. 105).

Nesse mesmo dia, o CSNU adotou a Resolução 775 que previa a criação de quatro zonas operacionais- Berbera, Bossasso, Mogadishu e Kismayo- além de maior suporte logístico para o efetivo.

Além de tamanha violência, havia evidências de que os líderes faccionais estavam manipulando a distribuição de alimento à população civil. A assistência alimentar provida pela UNOSOM era roubada por milícias espalhadas pelo país e a fome se alastrava a cada dia: calcula-se que 80% dos alimentos estavam sendo roubados e que 300.000 pessoas já haviam morrido de inanição (PATRIOTA, 2010).

(...) não resta dúvida de que o desvio de alimentos a populações famintas, pelo motivo que for, constitui uma aberração ignóbil, seja tal comportamento visto como violação de um direito humano à nutrição, seja ele considerado uma infração das regras humanitárias aplicáveis às populações civis em situação de conflito armado (PATRIOTA, 2010, p. 75).

A falta de alimento somada a luta travada entre os clãs e sub-clãs, em um território sem um controle central legítimo se provou uma combinação catastrófica para a população em geral. Ao final de 1992, quase 4,5 milhões de pessoas sofriam com a fome, desnutrição e doenças relacionadas. Cerca de 2 milhões de pessoas desabrigadas buscavam sair das regiões de conflito e ir para outras partes do território ou até mesmo procurar abrigo em países vizinhos. As instituições governamentais e pelo menos 60 por cento da infraestrutura do país estava totalmente desintegrada (UNITED NATIONS, 1997).

A dificuldade em se firmar um acordo com as facções se dava justamente pela heterogeneidade das partes e da falta de uma autoridade a quem se reportar: “Era necessária, então, uma ação baseada nos poderes coercitivos disponíveis ao Conselho de Segurança pelo capítulo VII da Carta da ONU, capaz de contornar a catástrofe humanitária que assolava o povo somali” (FAGANELLO, 2013, p.105). Mais uma vez então a expressão “todos os meios necessários” seria repetida, na Resolução 794, adotada em 3 de dezembro de 1992, acolhendo a oferta dos Estados Unidos em cooperar com o programa de ação na Somália.

Nessa Resolução o CSNU condenou novamente as violações do direito internacional humanitário, e permitiu ação sob manto do capítulo VII objetivando “(...) um ambiente seguro para as operações de alívio humanitário” (SECURITY COUNCIL, 1992). Foi iniciada a Operation Restore Hope, comandada pelos Estados Unidos através da United Task Force (UNITAF), missão multinacional formada por 24 países, fundamentada pelo capítulo VII mas não submissa ao controle onusiano. As tropas da UNITAF contavam com cerca de 28.000 pessoas, incluindo não só forças norte americanas mas também da Austrália, Bélgica, Botswana, Canadá, Egito, França, Alemanha, Grécia, Índia, Itália, Kuwait, Marrocos, Nova Zelândia, Nigéria, Noruega, Paquistão, Arábia Saudita, Suécia, Tunísia, Turquia, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e Zimbábue (UNITED NATIONS, 1997).

As forças da UNITAF começaram a chegar em 9 de dezembro de 1992, lideradas pela marinha norte-americana. Tinham como principais tarefas proteger portos, aeroportos, pontos de distribuição de comida, garantir o tráfego de comboios de suprimentos de organizações humanitárias (FAGANELLO, 2013). Apesar do

otimismo trazido pela UNITAF, logo se percebeu que essa estratégia também não estava sendo suficiente.

A presença e operações da UNITAF tiveram um impacto positivo na situação de segurança da Somália e na distribuição efetiva da assistência humanitária. Entretanto, apesar do avanço, não foi possível estabelecer um ambiente seguro, e incidentes de violência continuaram. Ainda não havia um governo efetivo e funcional no país, nem polícia civil organizada ou forças armadas nacionais disciplinadas (UNITED NATIONS, 1997, tradução nossa).

Verificando tamanhas dificuldades, percebeu-se que era necessário um instrumento que possuísse “enforcement powers”, adotado sob o capítulo VII da Carta e que fosse finalmente eficiente em manter um ambiente de segurança para a população somali. Foi então que o CSNU aprovou a Resolução 814, em 26 de março de 1993, substituindo a UNITAF pela UNOSOM II. Segundo Garcia Moreno (2014) a utilização inédita do capítulo VII da Carta, inicialmente concebido para deter atos de agressão contra Estados soberanos, foi possível graças à representação da situação da Somália como uma exceção de maneira que o impacto do caso somali para a segurança internacional, a autorização do uso da força na Somália foi informada pela excepcionalidade da condição de falência do Estado.

Assim, o objetivo era ter um mandato mais robusto, onde fosse possível completar a tarefa começada pela UNITAF, de restaurar a paz e a estabilidade na Somália, além de prover assistência para que a economia a política e vida social do país fossem propriamente reconstruídas através da reconciliação nacional. A transição para UNOSOM II se completou em 4 de maio de 1993 quando todo o controle orçamentário, militar e administrativo oficialmente deixaram de fazer parte da UNITAF (FAGANELLO, 2013).

Dessa forma em 27 de março de 1993 foi assinado o “Agreement of the First Session of Conference of National Reconciliation in Somalia”, acordo resultado de uma Conferência promovida pelo CSNU em Adis Abeba, que reuniu líderes de 15 movimentos políticos somalis, estabelecendo um cessar-fogo. Entretanto, a facção de Aidid não aceitou cooperar com o acordo e as tensões cresceram. Em 5 de junho de 1993, a milícia leal a ele assassinou 25 capacetes azuis paquistaneses que inspecionavam um depósito de armas e feriram outros 75: “O incidente de 5 de junho, levaria o Conselho de Segurança a adotar a resolução 837, no dia seguinte, que

autorizaria a UNOSOM II a tomar “todas as medidas necessárias contra os responsáveis pelo ataque” (PATRIOTA, 2010, p. 77).

Com a credibilidade abalada, o CSNU condenou o ataque de 5 de junho, afirmando que os tantos os responsáveis pelo ataque quanto qualquer um que incitasse esse tipo de violência publicamente poderia ser detido. Respondendo a Resolução, Rangers norte-americanos formando a “Quick Reaction Force” dos EUA foram enviados à Somália para promover maior apoio à UNOSOM II. Os Rangers empreenderam uma operação ao sul de Mogadishu em 3 de outubro de 1993 sem autorização por parte da ONU, com o objetivo de capturar milicianos ligados a Aidid. Entretanto, dois helicópteros foram abatidos e 18 soldados morreram. Os corpos foram submetidos a atos públicos ultrajantes veiculados pela mídia em todo o mundo, fazendo com que o presidente Clinton exigisse a volta das tropas aos EUA (FAGANELLO, 2013).

Para Garcia Moreno (2014), esse pode ter sido um dos principais embates vivenciados no curso da operação da ONU e dos Estados Unidos na Somália. Segundo ela, muitos autores consideram que a operação norte-americana falhou por problemas de ordem técnica, relativo à coordenação das forças dos atores, como frequentemente se alega, mas na verdade deve-se considerar também um problema de natureza política. No contexto em que a operação se inseria, é possível que tenha acontecido uma certa disputa entre ONU e EUA acerca de quem seria a autoridade soberana na Somália e quem, portanto, poderia decretar a exceção e a normalidade das condições do país. Tal confusão poderia ter afetado o curso dos acontecimentos na época em função de possíveis atritos entre os atores devido aos diferentes objetivos buscados por eles.

Sem o apoio dos Estados Unidos, o Conselho de Segurança se viu obrigado a renovar o mandato da UNOSOM II por mais seis meses, já que a situação ainda era crítica. Com o conflito longe de ser solucionado, e as duas alianças Aidid e Mahdi com novas divisões e rejeições às iniciativas da UNOSOM II, a operação foi renovada mais duas vezes naquele ano: 4 de fevereiro e 30 de setembro de 1994. Nessa última, a operação se manteria ativa até 31 de março de 1995, quando encerraria.

Com uma data final a para a retirada da UNOSOM II, houve maior empenho das facções em chegar a um consenso. Em 21 de fevereiro de 1995, um acordo de paz foi assinado entre os Generais Aidid e Mahdi, em nome da Somali National Alliance e da Somali Salvation Alliance, respectivamente, com o objetivo de promover a reconciliação nacional e um ajuste pacífico. Nesse acordo, as duas partes aceitaram dividir o poder, orientado por eleições democráticas, resolução das disputas por meio do diálogo e medidas pacíficas, e convencionou-se a nova abertura dos portos para a circulação comercial (FAGANELLO, 2013).

3.2. Variáveis relevantes: a análise da mudança

Após todo o histórico acima descrito sobre a crise na Somália de 1992 a 1995, podemos observar que a operação de paz (UNOSOM I e II) apresentou muitas complicações enquanto esteve ativa, impedindo que seu objetivo final fosse alcançado com maior rapidez e eficiência. A partir dessa perspectiva, é possível fazermos uma análise sobre quais fatores centrais foram relevantes para a mudança das operações de paz: de missões tradicionais de manutenção da paz para missões de imposição da paz.

Nessa lógica, considerando todos os acontecimentos vistos e descritos acima vemos que, de acordo com a teoria de Thelen e Mahoney sobre mudança institucional (2010), podemos analisar o caso somali tomando como ponto de partida os fatores centrais do modelo elaborado pelos autores: as características do contexto político em que se deu a crise e as características da instituição, o que nos levará ao tipo de mudança específico que ocorreu nesse caso e quais os agentes envolvidos.

O primeiro fator, contexto político, se faz importante justamente pela forma como o Estado somali não conseguira se fortalecer devidamente após a independência. A ideologia “pansomali” não vingou, e a ditadura de Barre instaurada por anos, tanto enfraqueceu ou destruiu as instituições governamentais existentes, quanto promoveu ainda mais disputas entre os clãs e sub-clãs somalis. Ou seja, a

ideia de unidade do Estado e harmonia na sociedade, mesmo que tão heterogênea, não se consolidou. Garcia Moreno (2014) se refere a essa característica somali como uma condição de “statelessness”, avaliada pela falta de uma autoridade política central, evidente no país. Na ausência de tal autoridade, a Somália foi vista como um espaço de caos e perigo.

Portanto, quando Barre é retirado do cargo e Aidid assume como presidente interino, as facções e milícias provenientes de diferentes clãs acirram ainda mais suas disputas e rivalidades. Dessa maneira, não havia um governo ou líder legítimo ao qual recorrer, com quem fosse possível uma negociação: tratava-se de uma sociedade completamente dividida. Para Patriota (2010), a intervenção determinada pelo Conselho de Segurança era para a proteção da população civil em um país falido, sem governo, “em estado de virtual anarquia hobbesiana”, onde as noções tradicionais de soberania e a regra do consentimento como requisito para a presença de forças onusianas podem ter tardado as medidas que deveriam ter sido tomadas desde o início” (p.78).

Tal “ausência” do Estado soberano era a lacuna a qual a ONU iria preencher, corrigindo a situação de destruição, de fome e de guerra que vinha assolando a Somália desde a queda de Barre. Entretanto, a UNOSOM I não era adequada para a gravidade do conflito. A crise somali criou as condições de possibilidade para que a Somália só fosse disciplinada de fora por meio de uma operação de *peace-enforcement*. Tal ação, ademais, passou a ser concebida como o único curso de ação possível para uma Organização como a ONU (GARCIA MORENO, 2014).

Nesse ponto vemos como o fator características da instituição foi fundamental para entendermos o processo que aconteceu entre as UNOSOM I e II, de mudança de manutenção para imposição da paz. O mandato da UNOSOM I e resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança estavam sempre em conformidade com o que é proposto na Carta da ONU, mas o que se observava é que as ações da organização estavam sendo infrutíferas: o mandato da UNOSOM I se mostrou claramente insuficiente para resolver o conflito no país africano.

Com os ataques às tropas da UNOSOM II e a Resolução 885 (1993) do CSNU, uma comissão de inquérito foi formada e tornou-se responsável por investigar tais

ataques. Essa comissão produziu o “Relatório da Comissão de Inquérito para Investigar Ataques Armados ao Pessoal da UNOSOM II que Levaram Baixas” (S/1994/653), mais conhecido como Relatório Somália. O relatório apresentou falhas na organização da UNOSOM II que levaram à morte dezenas de capacetes azuis, além de uma série de fatores que justificaram o insucesso das ações empreendidas pelas Nações Unidas na Somália.

Segundo esse Relatório, a mudança de mandatos foi um dos elementos para o fracasso da UNOSOM. O mandato para a UNOSOM II era fundamentado no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e era essencialmente diferente do mandato da UNOSOM I, voltado para uma operação tradicional de *peacekeeping*, uma missão de cunho humanitário. Para a Comissão, era uma mudança extremamente significativa e que deveria ter sido explicada de maneira mais clara para as tropas que estavam em campo. Da mesma forma, a natureza, o propósito e a justificativa de uma intervenção sob o Capítulo VII também deveriam ter sido esclarecidas aos somalis (SECURITY COUNCIL, 1994).

Ou seja, vemos que a UNOSOM I foi revestida das características de uma operação de manutenção da paz tradicional, já que havia o consentimento local apenas para envio de observadores militares que supervisionariam um cessar-fogo e o emprego da força era autorizado para casos de legítima defesa. Já a UNOSOM II era fundamentada no capítulo VII, era um mandato diferenciado: seus objetivos eram mais ambiciosos, não havia consentimento das autoridades locais pela existência das inúmeras facções rivais que conduziam o conflito, o que implicava a falta de partes legítimas a quem se pudesse pedir o consentimento. Ademais, o mandato aprovado era muito pretensioso para a UNOSOM II em relação aos instrumentos disponíveis e à vontade política dos Estados participantes em implementá-lo (FAGANELLO, 2013).

O Relatório admite que a UNOSOM II foi sim uma operação de *peace-enforcement*, apesar de não utilizar tais termos no mandato. Isso ocorre porque os *peacekeepers* impunham práticas de desarmamento coercitivas sem o consentimento das partes. Entretanto, é interessante percebermos que as Resoluções antes da UNOSOM II citam o Capítulo VII, mas sob uma perspectiva política, de princípio onusiano de manter paz e segurança internacional, o que muda nas Resoluções após a UNOSOM II.

A distinção entre a motivação humanitária ou de proteção de direitos humanos para a justificação de intervenções coercitivas como a da UNITAF ou da UNOSOM II é, em suma, destituída de sentido operacional. Ao autorizar uma intervenção sem consentimento prévio dos atores que de fato ou de direito controlavam o território somali e admitir o uso da força para imposição de condições de segurança, o Conselho de Segurança estava se pronunciando não sobre a natureza da catástrofe no Chifre da África para inserí-lo no contexto jurídico mais adequado e sim interpretando aqueles acontecimentos, segundo um julgamento político, como uma ameaça à paz e segurança internacionais, forma, tolerada pela Carta, de se eludir o princípio da não intervenção em assuntos internos (PATRIOTA, 2010, p. 73).

É nesse momento que podemos perceber como o contexto político e as características institucionais geraram um tipo de mudança institucional específica. Vemos que não há uma mudança formal e brusca da regra, mas sim uma mudança na interpretação das regras já existentes, para que o novo mandato fosse mais preciso e adequado.

O que vemos é que, primeiramente, o mandato da UNOSOM I está respaldado pelo capítulo VI da Carta, onde o afirma-se no artigo 33 que as partes de uma controvérsia, que possam vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, devem procurar, antes de tudo, chegar a uma solução ou meio pacífico à sua escolha. E de acordo com o artigo 36, o Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza a que se refere o artigo 33, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados. Ou seja, o capítulo VI dá poderes para os procedimentos que devem ser adotados para a solução de controvérsias. Já no mandato da UNOSOM II há uma mudança da regra: interpreta-se o Capítulo VII da Carta, que permite medidas militares urgentes em caso de ameaça à paz, no artigo 42. Introduce-se, de certa forma, um novo tipo de operação de paz, a *peace enforcement*, permitindo o uso de meios coercitivos para a imposição da paz.

Portanto, a nova interpretação das regras formais dá abertura para uma intervenção sem o consentimento das partes, mas sob a justificativa de que o CSNU pode agir sob a ameaça da paz e segurança internacional. Ou seja, segundo a classificação de Thelen e Mahoney (2010), temos nesse momento um *drift*: a instituição permanece a mesma e não são inseridas novas regras, porém seu impacto muda de acordo com as modificações que ocorrem em condições externas no ambiente de mudança. A mudança de contexto na crise somali, a crescente violência,

e a não resolução do conflito permitiu que houvesse uma diferente interpretação e um novo comportamento da organização em relação às hostilidades.

A partir dessas três características podemos também inferir qual o tipo de agente envolvido na mudança. Como vemos que o que proporciona a mudança institucional como um *drift*, nesse caso é o novo impacto da regra formal, podemos concluir então que o agente de mudança, aqui, é do tipo oportunista. Isso ocorre justamente porque, nesse caso, trata-se de uma instituição com alto poder de veto, e é de interesse do Conselho de Segurança manter a instituição, já que os custos para a criação de uma nova regra formal são altos. Por outro lado, a nova interpretação acontece para que tal interesse seja atendido: a regra formal é manipulada e reinterpretada para que a vontade do CSNU seja feita sem que haja maiores custos para a inserção de uma nova regra: o *peace enforcement* não encontra resistências no CSNU para que a UNOSOM II entre em vigor. Além disso, era de extrema importância fazer frente às pressões externas, principalmente à opinião pública, sobre a situação lamentável em que se encontrava a Somália.

O Relatório Somália julgou, então, que a operação empreendida pela UNOSOM II na Somália mudou de manutenção para imposição da paz, permitindo a intervenção do Conselho de Segurança sem o consentimento das partes e dentro de um contexto de guerra civil. Isso, entretanto, não conferiu às Nações Unidas uma imagem pacífica e humanitária, tampouco colaborou para que um acordo de paz fosse firmado.

Outro fator que também prejudicou a imagem da *peace operation* foi a operação executada por Rangers norte americanos para capturar milicianos teve dois helicópteros abatidos muitos mortos. O abalo na opinião pública e a repercussão das imagens trouxe o questionamento à comunidade internacional quanto à preservação do princípio do não-uso da força em questões que representavam grande ameaça à segurança dos enviados das Nações Unidas. O retorno das tropas aos EUA privou a UNOSOM II de seu contingente mais potente. O relatório cita que mesmo que houvesse suporte de Estados-membro de contingentes não subordinados às operações do CSNU, não havia garantias de que os Estados iriam honrar seu apoio até o final, o que poderia ser prejudicial ao programa como um todo (SECURITY COUNCIL, 1994). Esse fator também reforça que o fato do tipo de agente ser

oportunista justifica que as coalizões também só ocorram e se mantenham caso sejam interessantes para esses atores, o que explica a retirada das tropas americanas e a dúvida sobre a permanência desses contingentes ou não.

Isto é, os Estados não estão preparados para sofrer baixas de seus soldados por motivos alheios ao interesse nacional, e esse fato limita as operações de *peace enforcement* e de manutenção da paz. Por outro lado, o próprio Conselho de Segurança também não sabia como reagir a esses acontecimentos já que, com a saída dos EUA, os ocidentais também explicitaram suas intenções com relação à retirada de seus efetivos da Somália. Seria necessária uma solução regional para o problema? Como o CSNU resolveria tal questão? Esse fator demonstra que os países contribuintes só mantêm sua cooperação até o momento em que os retornos são interessantes, deflagrando uma certa fraqueza do Conselho de Segurança em ser capaz manter as tropas de seus contribuintes em uma determinada operação quando seu mandato evolui em um sentido que não foi antecipado (PATRIOTA, 2010).

Por fim, fica claro como houve uma certa falta de experiência por parte do CSNU em operações de manutenção da paz em conflitos internos com maior violência, o que colaborou para uma má atuação das Nações Unidas na Somália, tendo em vista o fato de os capacetes azuis não terem conseguido evitar o massacre à população civil, ou firmar um acordo de paz duradouro, promover eleições claras e democráticas, nem reconstruir a infraestrutura local. “(...) o Conselho de Segurança não conseguiu, pela força, reconstituir uma sociedade dilacerada” (PATRIOTA, 2010, p. 80).

A Somália podia ter se tornado a demonstração do acerto da concepção de segurança coletiva que amplia o leque da coerção militar para abarcar situações de crise humanitária ou de violações de direitos humanos e delega a aplicação da força coletivamente autorizada a exércitos nacionais ou a tropas da ONU. Mas logo o caso se transformaria repentinamente em um sinal da necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre o futuro da segurança coletiva em um ambiente internacional em plena mutação (MATIJASCIC, 2010). Novos conflitos exigiam novas demandas para a segurança internacional, onde a Somália se fez muito significativa para essa nova consciência necessária ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Considerações Finais

Como pudemos ver, turbulência política e econômica da década de 1990 é um legado do fim da Guerra Fria e queda da União Soviética, originando conflitos mais complexos, e fazendo necessárias operações de paz adaptadas ao novo contexto internacional. Na Somália, estabeleceu-se a UNOSOM (United Nations Operation in Somalia I) em 1992, com o apoio de forças estadunidenses e em 1993 foi reforçada e se tornou UNOSOM II, para dar maior apoio a assistência humanitária e também promover o desarmamento dos grupos que faziam parte de milícias somalis. Porém, pudemos ver que o conflito se agravou ainda mais pelo caráter faccioso desses grupos armados que reagiam de forma violenta as ações da missão de paz, o que gerou cada vez mais mortos e feridos e pressões externas ao CSNU (BARIAGABER, 2008).

De forma geral, percebemos que as falhas e as dificuldades dessa operação impediu que ela fosse verdadeiramente efetiva e eram necessárias novas concepções e reformulações para atender às novas realidades dos conflitos internacionais. Era preciso novos mandatos, que evitassem tamanhas perdas de civis e permitissem o fim desses conflitos.

Nesse contexto, é publicado o documento “Uma Agenda para a paz” no início dos anos 1990, que descreve técnicas de prevenção, monitoramento e resolução de conflitos da ONU, mas de forma a oferecer apenas um marco analítico para refletir sobre a nova onda de operações de paz que surgiam com o fim da Guerra Fria, juntamente com a diversidade de contextos e circunstâncias. Segundo Bigatão (2015), nesse período “Cada experiência implica na adaptação das técnicas descritas na “Agenda para a Paz” e seu Suplemento ao contexto político, econômico e social em que se expressa o conflito, originando diferentes modelos de intervenção” (p. 36).

Esse processo ocorre junto à transformação da concepção de operação de paz durante os anos 1990, e principalmente pelas chamadas “guerras civis” que aconteciam na Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia. Foram as complicações dessas crises que levaram a essa transformação, já que as missões tradicionais não foram suficientes para cessar os conflitos. Questões de soberania e intervenção humanitária passaram a ser levadas em conta de maneira mais frequente, e não contraditória: a imposição da paz poderia liberar e proteger a soberania dos povos de regimes

opressores (PUGH, 2008). Entretanto, os instrumentos dados até então para essas operações eram os mesmos disponíveis desde a crise de Suez. É a crise na Somália que demonstra o quão grave era a situação (UZIEL, 2010).

Em “Uma Agenda para Paz”, Boutros- Ghali afirma que é sabido que o princípio de segurança coletiva deve ser mantido através dos meios pacíficos previstos na carta. Caso esses meios falhassem, as medidas presentes no Capítulo VII deveriam ser usadas com a autorização do Conselho de Segurança, respaldados pelo artigo 42. Porém, até então, esses meios coercitivos não tinham sido utilizados dessa forma, e as novas circunstâncias políticas talvez exigissem que o uso de força militar fosse utilizado. No entanto, é uma recomendação, de forma que a diplomacia deve continuar sendo utilizada nas atividades de peacekeeping (SECRETARY-GENERAL, 1992).

O que vimos com o caso somali é que as missões da década de 1990 não deixavam de ser de manutenção da paz, e haviam sido criadas para estabelecer acordos políticos que não estavam acontecendo nesses conflitos. O CSNU encontrava dificuldades, onde era preciso que os peacekeepers pudessem fazer uso da força, mas não tinham meios nem mandatos adequados.

O Secretário Geral atribuiu responsabilidade ao Conselho e aos diversos governos por sua falta de vontade política, bem como ao próprio Secretariado, por seu engessamento burocrático. No terreno, esses erros resultaram em falta de unidade de comando, confusão sobre os mandatos, disparidade entre meios e fins, atenção excessiva à imprensa e à opinião pública doméstica dos contribuintes de tropas (UZIEL, 2010, p.75).

É nesse momento que se faz fundamental o lançamento do documento “Suplemento para a Agenda para a Paz”, em 1995, já com o fim da crise somali, onde ficava claro como o cenário das missões se tornara muito mais complexo do que se podia imaginar. Foram momentos de insegurança com relação ao futuro das operações, já as Nações Unidas se mostraram até então inaptas para o uso da força. Era nítida a urgência de uma reinterpretação efetiva dos princípios do consentimento das partes, o uso da força só em legítima defesa e a imparcialidade. A ONU precisava de maior robustez para lidar com esses conflitos intraestatais e muitas vezes de fundo étnico. É a partir desse momento que uma divisão conceitual começa a se tornar mais nítida entre o que era a manutenção da paz e o que seria sua imposição (UZIEL, 2010).

Ou seja, a ONU passava por um momento crítico, onde as operações de manutenção da paz eram duplamente atingidas: por um lado o consenso político de que as operações eram um instrumento privilegiado do CSNU para a manutenção da segurança internacional foi limitado, por outro, se tornaram desacreditadas frente a opinião pública. Apesar desse retrocesso a partir de meados da década de 1990, o final da década passou a marcar o início de uma maior institucionalização das operações de paz e como era sua nova atuação (UZIEL, 2010).

Assim, a nova divisão das operações de paz ficará mais clara com a publicação do Relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz, mais conhecido como Relatório Brahimi, em 21 de agosto de 2000. Ele se propunha a avaliar a experiência das operações de paz e propor novas soluções para todas as dificuldades enfrentadas durante a década de 1990. O relatório foi resultado de uma solicitação pelo Secretário Geral das Nações Unidas, e trazia menos questões política estratégicas e mais recomendações operacionais, sobre como as práticas de *peacekeeping* evoluíram rapidamente, mas ainda tinham desafios a enfrentar devido as novas realidades (ONU, 2000).

Portanto, os fracassos e fiascos da última década do século XX tiveram um papel fundamental na reestruturação das operações de paz trazidas pelo Relatório Brahimi. O documento serviu como uma nova base conceitual e um novo entendimento das missões, suas funções e seus limites. Além disso, o relatório legitimou a ideia de uma nova geração de operações de paz, consolidando a estrutura conceitual que utiliza a definição das três gerações – já citadas nesse trabalho- de acordo com o uso da força, o consentimento das partes e as tarefas desempenhadas por cada uma, o que recuperou parte do prestígio das missões a partir de 2001 (UZIEL, 2010).

Assim, questões de *peace enforcement* têm sido muito debatidas no âmbito ONU, tanto suas bases legais, quanto sobre como diferenciá-las de outras formas de suporte pacífico. De uma forma ou de outra, o CSNU tentou ser inovador aplicando uma operação de paz de terceira geração no caso somali, mas os resultados foram contraditórios. Entretanto, não podemos deixar de afirmar que essas operações possuem uma certa articulação em resolver problemas políticos mais complexos. O que deve se considerar é que a Somália deixa claro que é necessária uma reflexão

mais aprofundada de como esse tipo de intervenção deve ser feito buscando de resultados positivos em questões de emergências humanitárias e conflitos intraestatais. Dessa forma, se faz necessário ainda mais pensarmos como o *peace enforcement* continua um desafio no que tange a responsabilidade coletiva frente à ameaça da paz internacional e suas circunstâncias específicas, e como é extremamente relevante um maior entendimento desse mecanismo⁸.

⁸ Questões sobre paz participatória e *responsability to protect* são alguns conceitos que podem relacionar aos debates sobre de imposição da paz. Para mais vide MANI, Rama. "Peaceful settlement of disputes and conflict prevention", 2008.

Referências Bibliográficas

BACCARINI, Mariana P. O. *A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: uma questão institucional*. Belo Horizonte, 2014.

BARIAGABER, Assefaw. United Nations Peace Missions in Africa: Transformations and Determinants. *Journal Black Studies*, vol. 38, no. 6, Julho-2008. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/40035026?seq=1&cid=pdf-reference#page_scan_tab_contents> Acesso em: 18 abr. 17.

BIGATÃO, Juliana de Paula. Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010). Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo, 2015. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/40035026?seq=1&cid=pdfreference#page_scan_tab_contents> Acesso em: 20 abr.17.

CASELLA, Paulo B. Reforma da ONU, pós-Kelsen. In: IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010. 304 p.

COLARES, Luciano. As Missões de paz da ONU: A Evolução da face mais visível de atuação de um organismo internacional. Canoas: Diálogo, 2010. N.26. p.125-142.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. *Making War & Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006. Disponível em <<https://pdfs.semanticscholar.org/db1e/8ce24884ca208f52a9583de4e44251f9abe6.pdf>> Acesso em: 19 abr.17.

FAGANELLO, Priscila L. Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013. 372p. Disponível em <<http://funag.gov.br/loja/download/1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf>> Acesso em: 02 set. 2018.

FONTOURA, Paulo Roberto. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1999. 448 p. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/23Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf> Acesso em: 02 set. 2018.

GARCIA MORENO, Marta Regina. Discursos em disputa: uma leitura alternativa acerca dos dilemas da ação internacional na Somália durante a década de 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 57, n. 1, p. 59-76, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000100059&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2018.

GENERAL ASSEMBLY. Report of the Security Council. Nova York. 2017. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/2> Acesso em: 15 nov. 2017.

GENERAL ASSEMBLY. Resolution 377 (V) Uniting for Peace. Fifth Session. 1950. Disponível em <[http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf)> Acesso em: 03 nov. 2017.

GRIEF, Avner; LAITIN, David D. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, vol. 98, n. 4, 2004.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2018.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*. Vol. 2. No. 4. p. 725-740. Dez/2004.

MALONE, David. M. Security Council In: *The Oxford Handbook on the United Nations*. 2008. p.117-135.

MATIJASCIC, Vanessa B. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no início da década de 1990. *Revista Eletrônica de Ciência Política UFPR*, vol.1, n.2, dez. 2010. Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/20435/13620>> Acesso em: 19 abr. 17.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 2.ed. 232p. Disponível em

<<http://funag.gov.br/loja/download/632-conselho-de-seguranca-apos-a-guerra-do-golfo.pdf>>. Acesso em: 14 out 2017.

PUGH, Michael. Peace Enforcement. In: The Oxford Handbook on the United Nations. 2008. p.370-386. Cap.21.

REZENDE, Lucas. O engajamento do Brasil nas operações de Paz da ONU: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira. Curitiba: Appris, 2012.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism In: BINDER, Sarah A., RHODES, R. A. W., ROCKMAN, Bert A. The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University Press, 2008. Cap. 3. p. 39-53.

SECRETARY-GENERAL. Na Agenda for Peace. Forty-seventh session. 1992. Disponível em < <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 04 nov.2017.

SECURITY COUNCIL. Annual Reports. Disponível em <<http://www.un.org/en/sc/documents/reports/>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

SECURITY COUNCIL. Report of the Commission of Inquiry established pursuant to Security Council Resolution 885 (1993) to investigate armed attacks on UNOSOM II personnel which led to casualties among them. 1994. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/653> Acesso em: 02 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 733. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/733\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/733(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 746. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/746\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/746(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 751. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/751\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/751(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 767. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/767\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/767(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 775. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/775\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/775(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 794. 1992. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/794\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/794(1992))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 814. 1993. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/814\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/814(1993))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 837. 1993. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/837\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/837(1993))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Resolution 885. 1993. Disponível em <[https://undocs.org/S/RES/885\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/885(1993))> Acesso em: 03 set. 2018.

SECURITY COUNCIL. Security Council Resolutions. Disponível em <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>> Acesso em: 12 set. 2018.

STEINMO, Sven. What is Historical Institutionalism? In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. Approaches and Methodologies in the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. Cap. 7. P. 150-178.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annu. Ver. Polit. Sci. 1999. p. 369-404.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. A Theory of Gradual Institutional Change. In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. New York: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1. p. 1-37.

UN Charter. Disponível em <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

UNITED NATIONS. An Agenda for Peace. Disponível em <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 20 mar. 17.

UNITED NATIONS. Brahimi Report. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em: 20 mar.17.

UNITED NATIONS. General Assembly: First Emergency Special Session. 1956. Disponível em <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3302>. Acesso em: 13 out.2017.

United Nations Military Staff Committee. Disponível em <<https://www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/msc>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

UNITED NATIONS. United Nations Operation in Somalia I. 1997. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosomi.htm>> Acesso em: 03 set. 2018.

UNITED NATIONS. United Nations Operation in Somalia II. 1997. Disponível em <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2b.htm>> Acesso em: 03 set. 2018.

UNITED NATIONS. Past peacekeeping operations. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/past.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Department of Peacekeeping Operations Disponível em <<https://peacekeeping.un.org/en/departement-of-peacekeeping-operations>> Acesso em: 4 nov. 2017.

UNSCOB. Disponível em <<https://search.archives.un.org/administrative-files-united-nations-special-committee-on-balkans-unsob>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

UNTSO. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/>>. Acesso em: 19 mar.2017.

UNMOGIP. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmogip/background.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

UNEF. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unefi.htm>>. Acesso em: 18 mar.2017.

UZIEL, Eduardo. O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1111_O_Conselho_Seg_Missoes_Paz_Brasil_Mec_Seg_Coletiva_Nacoes_Unidas_%2016_03_2015.pdf>. Acesso em: 14 out.2017.

VASCONCELOS, Manuela Almeida. Missões de paz da ONU como ferramenta de segurança. *Relações Internacionais no Mundo Atual*: UniCuritiba, 2012. V.1, n.15. p.63-72. Disponível em <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/issue/view/43>> Acesso em: 13 out. 2017.

WESTENHOLZ, Ann; PEDERSEN, Jesper; DOBBIN, Frank. Institutions in the Making: Identity, Power, and the Emergence of New Organizational Forms. *American Behavioral Scientists*. V.49, n. 7, 2006. p. 889-896.